

บทที่ 3

นโยบาย โครงการ และร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับ
การกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการปกครองท้องถิ่น (ปี 2517-2519)

สาระสำคัญและแนวความคิดในบทนี้ จะเป็นการพิจารณาถึงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับหลักการกระจายอำนาจ โดยจะศึกษานโยบายต่าง ๆ ที่ได้นำเสนอในรูปต่าง ๆ อันได้แก่ โครงการ ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านรัฐสภา หรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตลอดจนแนวนโยบายอื่น ๆ ในหน่วยงานของกระทรวง ทบวง กรม ในรูปของร่างพระราชบัญญัติ คำสั่ง หนังสือสั่งการ และระเบียบ ทั้งนี้ อาจจะไม่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการปกครองท้องถิ่นโดยตรง แต่มีผลสะท้อนเกี่ยวโยงไปในทางอ้อม สำหรับแหล่งกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจดังกล่าวก็ได้แก่รัฐสภา พ.ศ. 2518 และ 2519 รวมทั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 พ.ศ. 2516 ซึ่งทำหน้าที่รัฐสภา นอกจากนี้ยังต้องพิจารณารวมไปถึงคณะรัฐมนตรี พรรคการเมือง ตลอดจนข้าราชการประจำ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วจากบทที่ 1 ในการศึกษาครั้งนี้จะได้พิจารณาตามช่วงระยะเวลาของแต่ละรัฐบาลที่เข้ามาดำรงตำแหน่ง ซึ่งได้แก่ รัฐบาลชุดที่ 34 และ 35 ของนายสัญญาธรรมศักดิ์ ซึ่งรวมระยะเวลา 1 ปี 3 เดือน กับ 27 วัน รัฐบาลชุดที่ 37 ของหม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช รวมระยะเวลา 1 ปี กับ 1 เดือน และรัฐบาลของหม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช ซึ่งเป็นรัฐบาลชุดที่ 38 ที่ได้เข้ามาดำรงตำแหน่งเพียง 7 เดือน กับ 5 วัน สำหรับรัฐบาลชุดที่ 36 ของ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช จะไม่ขอกล่าวถึง เพราะยังไม่สามารถได้รับเสียงสนับสนุนจากสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด ส่วนรัฐบาลชุดที่ 39 ก็ยังไม่ทันที่จะดำรงตำแหน่งเนื่องจากเกิดเหตุการณ์วันที่ 6 ตุลาคม 2519 เสียก่อน

อย่างไรก็ตาม การศึกษาในเรื่องนี้มีขอบเขตอยู่ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 ถึง 2519 ดังนั้นจึงจำเป็นต้องศึกษาครอบคลุมไปถึงคณะรัฐบาลในชุดที่ 40 ซึ่งได้เข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศในช่วงระยะเวลาหลังวันที่ 6 ตุลาคม 2519 เป็นต้นมา แต่ทั้งนี้ก็จะศึกษาเพียงปลายปี 2519 เท่านั้น เพื่อจะได้พิจารณาถึงผลของนโยบายการกระจายอำนาจต่อไปในระยะเวลาหนึ่งว่าจะมีลักษณะและแนวทางเป็นไปในรูปแบบใด เพื่อเปรียบเทียบประกอบในการศึกษาวิเคราะห์ถึงบทบาทของผู้กำหนดนโยบายการกระจายอำนาจ

3.1 รัฐบาลชุด นายสัญญา ธรรมศักดิ์

(14 ต.ค.16 - 22 พ.ค.17 และ 27 พ.ค.17 - 14 ก.พ.18)

หลังจากเหตุการณ์เพื่อเรียกร้องการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในเดือนตุลาคม 2516 นั้น เป็นสาเหตุอันหนึ่งที่ทำให้คณะผู้บริหาร ผู้ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐบาลได้เริ่มเห็นความสำคัญของการปฏิรูประบอบการปกครองตนเอง ในเวลาเดียวกันฝ่ายสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 พ.ศ. 2516 ก็ได้แสดงบทบาทของตนอย่างกว้างขวางในฐานะที่เป็นองค์กรนิติบัญญัติ เพื่อที่จะส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้ดีและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้ว่าในช่วงระยะเวลาของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เข้าดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาล ในระยะเวลาประมาณหนึ่งปีเศษ ได้มีร่างพระราชบัญญัติที่ถูกเสนอจากสมาชิกสภานิติบัญญัติอย่างมาก โดยอาจจะพิจารณาได้จากพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารการปกครองกรุงเทพมหานคร พระราชบัญญัติหมู่บ้านไทยอาสา (ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง) ส่วนนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลในอันที่จะปฏิรูประบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ก็คือ โครงการเผยแพร่และส่งเสริมประชาธิปไตย (คสป.) โดยให้ทางทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นเจ้าของเรื่องในรายละเอียดและวิธีปฏิบัติในการดำเนินงาน ทั้งนี้ก็ได้ยึดถือหลักการใหญ่ของรัฐบาลที่จะให้ประชาชนในชนบทได้เข้าใจการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นสำคัญ ซึ่งพระราชบัญญัติ-

ร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ นั้น มีเนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ เพื่อพัฒนาการปกครองท้องถิ่น ดังนี้คือ :-

3.1.1 โครงการเผยแพร่และส่งเสริมประชาธิปไตย (คสป.)

พ.ศ. 2517

โครงการเผยแพร่และส่งเสริมประชาธิปไตยเป็นโครงการที่เป็นผลต่อเนื่องมาจากเหตุการณ์ในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 คณะรัฐบาลได้มีมติอนุมัติโครงการ เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2517 โดยมอบหมายให้ทางทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการ มีชื่อเรียกว่าศูนย์ส่งเสริมการเผยแพร่ประชาธิปไตย (คสป.) ขึ้น เพื่อเป็นศูนย์กลางในการประสานงานการส่งเสริมและสนับสนุนกลุ่มนิสิตนักศึกษาอาสาสมัครที่จะปฏิบัติการตามโครงการนี้ โดยกำหนดให้กลุ่มนิสิตนักศึกษาเข้าไปสร้างความสำนึกและความเข้าใจให้ประชาชนในชนบท ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนตระหนักในสิทธิและคุณค่าของการเข้ามามีส่วนทางการเมืองการปกครอง อันจะส่งผลกระทบต่อส่วนกลางได้กำหนดนโยบายการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่นต่อไป

แนวทางในการจัดทำโครงการนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นนโยบายทั่วไปเพื่อจะส่งเสริมให้กลุ่มอาสาสมัครต่าง ๆ เข้าไปสัมผัสกับสังคมชนบท โดยปฏิบัติการร่วมกับประชาชนในท้องถิ่นชนบทเป็นรายบุคคล เพื่อไปเป็นแนวทางในการเผยแพร่ประชาธิปไตยไปสู่ชนบททั่วประเทศ และส่งเสริมความสำนึกทางการเมืองของประชาชนในลักษณะดังต่อไปนี้ คือ¹ :-

- ก. ให้รู้สึกว่ประชาชนแต่ละคนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งของฐานอำนาจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

¹ศูนย์การส่งเสริมและเผยแพร่ประชาธิปไตย (คสป.) ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ, แผนปฏิบัติการส่งเสริมและเผยแพร่ประชาธิปไตย (ไม่ปรากฏแหล่งพิมพ์), หน้า 7.

- ข. ให้รู้สึกว่ามี ความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ในสังคม
- ค. ให้มีความสนใจในเรื่องการเมือง เพราะการเมืองเป็นเรื่องที่ พัวพันเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของประชาชนในทุกกรณี
- ง. ให้มีความสนใจในการรวมกลุ่มเพื่อแสดงความคิดเห็นและมีบทบาทในทางการเมือง
- จ. ให้มีส่วนร่วมในทางการเมือง

เนื่องจากโครงการนี้ เป็นโครงการระยะสั้นที่จำกัดทั้งด้านกำลังและงบประมาณในการปฏิบัติการ จึงมีนโยบายเฉพาะเพียงเพื่อ

- ก. กระตุ้นให้ประชาชนได้มีความเข้าใจในการมีส่วนร่วมในทางการเมือง โดยมีเป้าหมายที่จะให้ประชาชนได้มีความสนใจในการใช้สิทธิในการเลือกตั้งทั่วไปที่จะมาถึงนี้ เป็นจำนวนเพิ่มมากขึ้น
- ข. จะส่งเสริมความเข้าใจอันดีและร่วมแก้ไขปัญหาร่วมกัน ในชนบท เพื่อนำมาประยุกต์ในชีวิตชนบท¹

แนวความคิดดังกล่าวก็พอจะเห็นแล้วว่า โครงการนี้มุ่งไปในการส่งเสริมเผยแพร่ประชาธิปไตยไปยังชนบทในท้องถิ่นที่ห่างไกล เพื่อส่งเสริมความเข้าใจอันดี กล่าวคือ นำประชาธิปไตยมาประยุกต์ในชีวิตชนบท จึงถือว่าเป็นแนวทางหนึ่งช่วยปูพื้นฐานระบอบการปกครองตนเองแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้ก็เพื่อเตรียมรับช่วงของการเลือกตั้งที่จะมาถึงในปี พ.ศ. 2518

นอกจากโครงการเผยแพร่และส่งเสริมประชาธิปไตยที่คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้ทบวงมหาวิทยาลัยดำเนินการไปแล้ว สิ่งที่จะได้พิจารณาและวิเคราะห์ในลำดับต่อไปคือ ร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ได้ถูกนำเสนอเข้าไปในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ซึ่งได้แก่

¹เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

3.1.2 พระราชบัญญัติจักระเบียบเทศบาล (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 7)

พ.ศ. 2517

ในการประชุมสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ทำหน้าที่รัฐสภา ครั้งที่ 38 ในวันศุกร์ที่ 14 มิถุนายน 2517 นายอมร จันทรสมบูรณ์ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับใหม่ขึ้นมา โดยให้เหตุผลขึ้นว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติจักระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดหน้าที่ต่าง ๆ ให้เทศบาลต้องจัดทำภายในเขตเทศบาล แต่กิจการบางอย่างที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนผู้ยากจน คือ กิจการโรงรับจำนำ และกิจการสถานสินเชื่อ เทศบาลยังมีได้มีหน้าที่ที่จำต้องจัดทำขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากนี้ยังพิจารณาเห็นว่า กิจการโรงรับจำนำและกิจการสถานสินเชื่อธนาคารเป็นแหล่งที่อำนวยความสะดวกประชาชนผู้ยากจนในกรณีที่มีความจำเป็นเกี่ยวกับการเงินเพื่อยังชีพของครอบครัว สมควรกำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ต้องจัดให้มีการดำเนินการรับจำนำ หรือกิจการสถานสินเชื่อธนาคารในเขตเทศบาลเมือง และเทศบาลนครทุกแห่ง เพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้ยากจนต่อไป ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

นายอมร จันทรสมบูรณ์ สมาชิกสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กล่าวถึงความสำคัญของการบังคับให้เทศบาลจัดตั้งโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อธนาคารขึ้น โดยให้แก้ไขพระราชบัญญัติโรงรับจำนำฉบับเดิมเพียงมาตราเดียว รวมทั้งได้ยกความสำคัญว่า ระบบประกันสังคมของไทยยังไม่ดีพอ ดังนั้นโรงรับจำนำจึงเป็นแหล่งกู้เงินหรือธนาคารของคนจน เพราะไม่มีหลักทรัพย์ไปกู้เงินจากธนาคาร ตลอดจนเป็นการแก้ไขปัญหาการไปกู้เงินจากนายทุน โดยเหตุที่นายทุนมักคิดดอกเบี้ยแพง ๆ ดังนั้นควรจะใช้โรงรับจำนำเข้าไปแก้ไขปัญหานั้นในระยะชั่วคราวก่อน ทั้งนี้ควรจะเป็นโรงรับจำนำของท้องถิ่นหรือของราชการ เพื่อป้องกันมิให้เอาดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดและป้องกันมิให้รับของโจร โดยควรที่จะจัดตั้งภายใน 2 ปี ทั่วประเทศ ในการดำเนินการรับจำนำนั้นถือได้ว่าเป็นบริการสาธารณะที่จำเป็นของ-

ท้องถิ่น ไม่ควรจะคำนึงถึงกำไร ย่อมเป็นเหตุให้โรงรับจำนำมีกำไรมากกว่า
ขาดทุน ทั้งจะเห็นได้ว่าเอกชนจึงมักจะเข้ามาทำกันเสียเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้
ยังควรจะทำเป็นนิติบุคคลเพื่อจะได้มีการควบคุมอย่างใกล้ชิด และป้องกันการรั่ว-
ไหล¹

ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ - ได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกสภา
นิติบัญญัติเป็นจำนวนมาก โดยให้เหตุผลว่า โรงรับจำนำเป็นสิ่งจำเป็นไม่ใช่สิ่ง
บังคับให้ทำ และก็พร้อมที่จะมีมานานแล้ว ทั้งนี้อาจจะไม่จำเป็นต้องภายใน 2 ปี
คือ อาจจะช้าเป็น 3 ถึง 4 ปี นอกจากนี้ก็อาจจะให้ทางกระทรวงมหาดไทยกับ
เทศบาล เข้าร่วมกันพิจารณาในการจัดตั้งโรงรับจำนำได้ สำหรับเหตุผลนี้
สมาชิกบางคนที่ไม่เห็นด้วย ใ้คิดว่า การบังคับให้เทศบาลต้องจัดทำกิจการ
โรงรับจำนำนั้น เป็นการขัดต่อหลักการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ
เพราะที่เห็นได้ชัดคือ ถ้าจะให้เป็นการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงแล้ว ไม่ควร
จะให้เป็นการบังคับ ทำให้มีลักษณะเป็นการหยิบยื่นให้ เช่นเดียวกับในอดีตที่แล้ว
นอกจากนี้ควรจัดตั้งโรงรับจำนำนั้นก็จะต้องใช้การลงทุนอย่างมาก รวมทั้งเทศบาล
เล็ก ๆ บางแห่ง ก็ไม่สามารถจะจัดทำได้ อย่างไรก็ตามข้อคัดค้านดังกล่าวที่จะ
ไม่ให้เทศบาลต้องจัดทำกิจการโรงรับจำนำนั้น ไม่สามารถที่จะคัดค้านให้ข้อเสนอ
ดังกล่าวตกลงไปได้ โดยเหตุที่ที่ประชุมได้รับหลักการด้วยคะแนนเสียง 71 ต่อ
55²

อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ไ้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย
(คือให้ยกเลิกความเก่าและใช้ความใหม่แทนว่า ให้กิจการโรงรับจำนำและสถาน
ธนาณูปการ เป็นสิ่งที่เทศบาลจะต้องกระทำ) รวมทั้งในมาตรา 4 ของพระราช-

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ชุดที่ 2 พ.ศ. 2516, ครั้งที่ 38 วันศุกร์ที่ 14 มิถุนายน 2517.

²เรื่องเดียวกัน.

บัญญัติฉบับใหม่นี้ก็คือ ให้เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ซึ่งยังไม่มีโรงรับจำนำ หรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น จัดตั้งโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่นขึ้นภายในกำหนด สามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ แต่มีเหตุอันสมควรให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจอนุญาตให้ขยายเวลาต่อไปได้อีกไม่เกินสองปี

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ เน้นความสำคัญของกิจการของ โรงรับจำนำในเขตเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร แต่มีข้อสังเกตว่าให้มีการ ขยายระยะเวลาในการจัดตั้งโรงรับจำนำออกไปอีกสองปี อันเป็นผลทำให้มีการ ร่างพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2517 ควบคู่กันไป เพราะมี เหตุเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2517 ด้วยเหตุที่ถือว่า ต่างประเทศเป็นจำนวนมาก ได้ออกใบอนุญาตการดำเนินการโรงรับจำนำให้แก่ เฉพาะองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ส่วนองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นของไทย ยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการเช่นนี้ จึงให้แก้ไขพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ.2505 ให้รัดกุมมากยิ่งขึ้น กล่าวคือได้ออกบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรับจำนำสิ่ง- ของต่าง ๆ เพื่อมิให้เกิดการทุจริต หรือรับของโจรขึ้นในโรงรับจำนำของเอกชน เพราะโรงรับจำนำของเอกชนมักจะคิดดอกเบี้ยแพงและมีอยู่บ่อยครั้งที่ได้รับสิ่งของ ที่ได้มาจากการลักขโมย ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบ เทศบาล (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 7) พ.ศ.2517 จึงเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะ- หน้าไปก่อนที่จะจัดตั้งโรงรับจำนำในเขตเทศบาลเมือง และเทศบาลนคร เพื่อช่วย เหลือประชาชนเพื่อช่วยเหลือประชาชนในท้องถิ่น¹

3.1.3 ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่.....)

พ.ศ..... พ.ศ.2517

สมาชิกสภานิติบัญญัติสองคน คือ นายสุรินทร์ มาศดิตถ์ และนาย จันทร อินฺดูเพศ ได้เสนอให้ที่ประชุมพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง-

¹ ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ เล่ม 91 ตอนที่ 202 วันที่ 30 พฤศจิกายน 2517, หน้า 7-9.

ท้องที่ (ฉบับที่.....) พ.ศ..... โดยมีหลักการสำคัญที่จะให้การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน เกิดประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น มีฐานะความมั่นคงในการปฏิบัติราชการ อันเป็นผลดีในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และเป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย โดยจะให้มีการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน วาระละ 5 ปี ทั้งนี้ได้ให้เหตุผลว่า กฎหมายที่ได้ใช้มาตลอดตั้งแต่ก่อน พ.ศ.2475 ยังไม่ได้รับการเปลี่ยนแปลงแก้ไข ในหลักการสำคัญแต่อย่างไรเลย ทั้งนี้ก็เพราะการกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้เข้ามาดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต (แต่ต่อมาจากประกาศคณะปฏิวัติ ปี 2514 ได้ให้อยู่ในตำแหน่งถึงอายุ 60 ปี) จึงได้เสนอให้มีการเลือกตั้งตามวาระก็เพื่อที่จะให้ผู้ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเกิดความสำนึกว่าตนเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน ย่อมเป็นการกระตุ้นเตือนต่อตัวกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการปฏิบัติและดำเนินการ นอกจากนี้การเลือกตั้งจะช่วยให้ประชาชนตื่นตัวมากขึ้น รวมทั้งมีผลทำให้การกระจายอำนาจมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น กล่าวคือ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในระดับท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง การปกครองอย่างสม่ำเสมอมากยิ่งขึ้น โดยใช้กระบวนการปกครองท้องถิ่นเป็นวาระ ๆ ละ 4 - 5 ปี แทนที่จะให้ตัวกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อยู่ในตำแหน่งจนถึงอายุถึง 60 ปี ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมีส่วนที่จะช่วยทำให้การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังประชาชนในส่วนท้องถิ่นได้กระทำไปอย่างแท้จริง หลังจากที่ได้อภิปรายกันอย่างกว้างขวางแล้ว ก็ได้มีผู้คัดค้านอย่างมาก โดยได้ให้เหตุผลว่าจะทำให้เกิดความสับสนเปลืองในการเลือกตั้ง ควรจะค่อย ๆ ทำกัน กล่าวคือ เป็นไปอย่างช้า ๆ หลังจากการอภิปรายสิ้นสุดลง รัฐบาลขอใช้เวลา 90 วัน ไปพิจารณาาก่อนรับหลักการ¹ อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฉบับนี้

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 พ.ศ.2518. ครั้งที่ 26 วันพฤหัสบดีที่ 23 มกราคม 2518.

เมื่อรัฐบาลได้ส่งร่างนี้คืนมาพร้อมกับร่างของรัฐบาลเองอีกหนึ่งฉบับ สภาที่สิ้นสภาพเสียก่อน

3.1.4 พระราชบัญญัติยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 (ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาลแทนการเลือกตั้ง) พ.ศ. 2517

ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 46 วันศุกร์ที่ 25 กรกฎาคม 2517 พันเอก สมคิด ศรีสังคม และ นายสุรินทร์ มาศดิตถ์ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ลงวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2514 โดยแถลงเหตุผลว่า เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นมีหลักการสำคัญที่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนไปปฏิบัติหน้าที่แทนตน เพราะสภาจังหวัดและสภาเทศบาล เป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด และสภาเทศบาล อันเป็นการให้การศึกษาฝึกฝนอบรมประชาชนให้เข้าใจในระบอบประชาธิปไตยยิ่งขึ้นด้วย เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย จากเหตุดังกล่าวจึงสมควรจะยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 (ซึ่งมีใจความสำคัญที่ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล แทนการเลือกตั้ง) โดยให้มีการเลือกตั้งแทนที่ประชุมสภานิติบัญญัติจึงได้มีการเปิดอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง

หลังจากที่ได้อภิปรายกันแล้ว ที่ประชุมได้ลงมติรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ แต่เนื่องจากได้มีสมาชิกเสนอขอให้ที่ประชุมพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา ทั้งนี้ที่ประชุมก็ได้อนุมัติจึงได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่ 2 เรียงตามลำดับมาตราจนจบร่างแล้วที่ประชุมก็ได้ลงมติในวาระที่ 3 ให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้¹ สำหรับใจความสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ

¹พระราชบัญญัติยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19. อ้างใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 91 ตอนที่ 154 วันที่ 17 กันยายน 2517, หน้า 417-9.

ให้ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 และให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรก ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติใช้บังคับและให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ส่วนสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งอยู่แล้ว ให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าที่กำหนดเวลาของผู้ซึ่งตนแทน ค่อมานายสุรินทร์ มาศดิตถ์ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517 กล่าวคือ ในมาตรา 10 ของพระราชบัญญัติฉบับใหม่มีผลบังคับให้ยกเลิกความเก่าใน มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด 2482 โดยให้ใช้ความต่อไปนี้แทน คือ "ตามปกติให้ใช้เขตเลือกตั้งหนึ่งเป็นหน่วยเลือกตั้งหน่วยหนึ่ง ถ้าตำบลใดมีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งหน่วยละไม่เกิน 3,000 คน หรือถ้านายอำเภอ เห็นว่าในตำบลนั้นการคมนาคมไม่สะดวกจะกำหนดหน่วยเลือกตั้งเพิ่มขึ้น โดยไม่คำนึงถึงจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็ได้ แต่ห้ามมิให้รวมกันเกินกว่าสองตำบล ทั้งนี้ จะใช้หน่วยเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาเทศบาล ครั้งสุดท้าย เป็นหน่วยเลือกตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้"

พระราชบัญญัตินี้ได้เน้นเหตุผลในการประกาศใช้ไว้ในท้ายพระราชบัญญัติว่า เพื่อกำหนดวิธีการเลือกตั้งให้เหมาะสมกับสภาวะการณ์ในปัจจุบัน¹

3.1.5 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518

ในสมัยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 พ.ศ. 2516 อาจกล่าวได้ว่าสมาชิกสภาได้สร้างผลงานที่สำคัญที่สุดไว้ชิ้นหนึ่ง คือ การจัดให้มีการเลือกตั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในเขตกรุงเทพมหานคร โดยเริ่มมาตั้งแต่การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 26 ในวันศุกร์ที่ 10 มกราคม 2518 จากผู้เสนอ

¹ ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ เล่ม 91 ตอนที่ 215 ลงวันที่ 17 ธันวาคม 2517, หน้า 32-40.



4 คน คือ นายชนะ รุ่งแสง เสนอพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร นายทองค้อ กล้วยไม้ ณ อยุธยา ร่วมกับนายเฉก ชนะสิริ เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบการปกครองกรุงเทพมหานคร และนายทองหยด จิตต์วีระ เสนอร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515

เมื่อได้พิจารณาคู่ถึงการปกครองกรุงเทพมหานครในอดีตจะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงรูปแบบหลายครั้ง ทั้งนี้คือให้รูปการปกครองนั้นสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของเมืองหลวงและเพื่อเสนอบริการต่าง ๆ ให้ทันต่อความต้องการของประชาชน ซึ่งอาศัยอยู่ในเขตนั้น ๆ รวมทั้งอาจจะกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงรูปแบบในโครงสร้างการปกครองและการบริหารของกรุงเทพฯ นั้น เป็นผลผลักดันทางการเมือง นอกจากนี้ปัญหาของการบริหารงานในรูปของเทศบาลที่ขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงานก็นับได้ว่าเป็นสาเหตุที่สำคัญจนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างทางด้านการปกครองและการบริหารจากรูปแบบเดิมที่เป็นรูปของเทศบาลพระนครและเทศบาลธนบุรี มาเป็นเทศบาลนครหลวงกรุงเทพฯ-ธนบุรี อันเป็นผลทำให้ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นกรุงเทพมหานคร¹ ในเวลาต่อมา

การปกครองกรุงเทพมหานครนั้น ได้มีการวิวัฒนาการเป็น 3 ช่วงระยะเวลาหลังจากที่กรุงเทพมหานครออกมาจากการควบคุมของกระทรวงนครบาลในสมัยรัชกาลที่ 5 คือ :-

1. ในช่วงของการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ก็จะเห็นได้จากการจัดตั้งเทศบาลกรุงเทพฯ และเทศบาลธนบุรี เมื่อปี พ.ศ. 2496 อันเป็นผลให้เกิดการจัดตั้งรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสุขาภิบาลตามมา

¹วิญญู อังคนารักษ์ และคณะ, กรุงเทพมหานคร (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สมาคมนักสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2516), หน้า 1-48.

2. ในช่วงของการใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24 และ 25 โดยให้รวมจังหวัดพระนครและธนบุรีเป็นจังหวัดเดียวกัน และให้รวมเทศบาลพระนครและธนบุรีเข้าเป็นเทศบาลนครหลวง ดังนั้นรูปการปกครองกรุงเทพ จึงยังคงมีลักษณะซับซ้อนกันอยู่ในรูปของภูมิภาคและท้องถิ่น เช่น เติมเหมือนกับในช่วงแรก

3. ในช่วงของการใช้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ทั้งนี้ได้เปลี่ยนรูปเทศบาลนครหลวงเป็นรูปการปกครองแบบพิเศษ คือ ให้นำเอารูปเทศบาลนครหลวงกรุงเทพ - ธนบุรี องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพ - ธนบุรี (องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนคร - ธนบุรี) และสุขาภิบาลต่าง ๆ ในเขตกรุงเทพ - ธนบุรี มารวมเข้าด้วยกันเป็นนครหลวงกรุงเทพ - ธนบุรี

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 นี้ ได้ยกเลิกระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคในเขตพระนคร - ธนบุรีทั้งหมด สำหรับเหตุผลของการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้เป็นไปตามความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดทั้งทางด้านประวัติศาสตร์ การปกครอง การประกอบอาชีพของประชาชนในเขตและหน่วยราชการ เช่น ศาล การจดทะเบียน ทำให้ต้องรวมเอาอำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน สิทธิ และความรับผิดชอบของพื้นที่ในเขตต่าง ๆ เข้ามา ในเวลาเดียวกันก็จำเป็นต้องกระจายอำนาจในการให้บริการแก่เขตต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพอย่างรวดเร็วในการดำเนินงาน รวมทั้งเป็นการประหยัด ตลอดจนช่วยสร้างความเจริญให้เกิดขึ้นโดยให้มีผู้บริหาร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จากการแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรี

โดยนัยนี้ จึงอาจพิจารณาหลักการและเหตุผลของการจัดตั้งรูปแบบการปกครองนครหลวงออกไปได้ดังนี้คือ¹ :-

1. พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล 2496 และพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลกรุงเทพ และเทศบาลกรุงเทพธนบุรีนั้น มีข้อนำสังเกตว่า เทศบาลทั้งสองมีหน้าที่รับผิดชอบงานการปกครองท้องถิ่นของจังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรี ในรูป

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 177-83.

ของเทศบาลเท่านั้น แต่ยังมีหน่วยสุขาภิบาลและรูปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
 ค่าเนื้องานอยู่ในจังหวัดทั้งสองอีก ทำให้เกิดมีการซ้อนหน่วยงาน ยื่อนำมาซึ่งการ
 ขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

2. ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24 และ 25 มุ่งถึงหลักประหยัค
 และประสิทธิภาพอย่างมาก โดยเฉพาะจากประกาศคณะปฏิวัติในฉบับที่ 25 นี้
 แสดงออกให้เห็นถึงอำนาจของคณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่ง (อย่างไรก็ตาม
 คณะเทศมนตรีนั้นในช่วงแรกมาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีมหาดไทย)

3. ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ทำให้กรุงเทพ - ธนบุรี มีฐานะ
 เป็นหน่วยงานในรูปแบบพิเศษที่โค้ชจักหน่วยงานในรูปของเทศบาล สุขาภิบาล และ
 องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกไป แต่ต้องอยู่ภายใต้ความผูกพันกับราชการบริหาร-
 ส่วนภูมิภาคในบางส่วน คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร อยู่ภายใต้คำสั่งของมติ
 คณะรัฐมนตรี รัฐบาลและนายกรัฐมนตรี ตลอดจนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาด-
 ไทย แทนที่จะอยู่ภายใต้สภากรุงเทพมหานคร นอกจากนี้เนื้อหาสาระสำคัญของ
 ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ก็ยังมีโค้กกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
 เอาไว้อย่างชัดเจนอีกด้วย ดังนั้นในเวลาต่อมาจึงโค้มีความพยายามที่จะเปลี่ยน-
 แปลงโครงสร้างการบริหารงานของกรุงเทพมหานครเสียใหม่

สำหรับเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติของนายทองก่อ กล้วยไม้
 ณ ออยุธยา โค้กล่าวว่¹

1. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515
 มีข้อความสับสน ขาดสาระสำคัญต้องแก้ไขเพิ่มเติมมาก จึงควร
 เปลี่ยนให้เป็นพระราชบัญญัติฉบับใหม่ทั้งฉบับ
2. เป็นการยอมรับและส่งเสริมลักษณะพิเศษของการปกครองนคร-
 หลวงให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ-
แห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 28 วันศุกร์ที่ 10 มกราคม 2518.

3. ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภา
กรุงเทพมหานคร จากประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครโดยตรง

นายทองหยด จิตศรีระ ได้เสนอเหตุผลว่า เนื่องจากประกาศของคณะ
ปฏิวัติฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 มีการจัดระเบียบบริหารราชการ-
กรุงเทพมหานคร เป็นไปในรูปของการรวมอำนาจในการบริหารท้องถิ่น โดยกำหนด
ให้ส่วนกลางกระทำเสียเอง เป็นการกระทำที่ผิดหลักประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะควร
จะได้มีการกระจายอำนาจไปให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้มาบริหารงานของท้องถิ่น
เอง นอกจากนี้ตามหลักการปกครองท้องถิ่นถือว่างานของท้องถิ่นนั้นควรจะมี
อำนาจให้ท้องถิ่นกระทำ คำนึงงานเทศบาล (ซึ่งหมายถึงเทศบาลนครหลวงกรุงเทพ-
ธนบุรี) จึงถือว่าเป็นงานก้าวแรกในการที่จะสอนประชาชนให้รู้จักหลักประชาธิปไตย
อันแท้จริง ฉะนั้นเพื่อจะให้ประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครได้มีโอกาสใช้สิทธิ ใช้
เสียงในการปกครองท้องถิ่นของตัวเอง ทำให้จำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้น¹

ส่วนเหตุผลที่สนับสนุนที่ต้องการให้เป็นการกระจายอำนาจให้แก่หน่วยการ
ปกครองของนายชนะ รุ่งแสง มีดังต่อไปนี้ คือ² :-

1. เพื่อให้ประชาชนของกรุงเทพมหานคร ได้มีส่วนเข้ามารับผิดชอบ
ในการบริหารกรุงเทพมหานครโดยตรง
2. เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชนของ
กรุงเทพมหานครให้ดียิ่งขึ้น
3. เพื่อให้เป็นตัวอย่างของการปกครองท้องถิ่น โดยประชาชนของ
ท้องถิ่นโดยตรง เพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย
ของประเทศไทยของประเทศต่อไป

¹ เรื่องเดียวกัน.

² เรื่องเดียวกัน.

จากที่ได้กล่าวมาแล้วเบื้องต้น จะเห็นได้ว่า ผู้เสนอทุกคนได้มีเหตุผลที่สำคัญอันสืบเนื่องมาจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 มีข้อควรแก้ไขเพื่อให้ประชาชนของกรุงเทพมหานครได้มีส่วนเข้ามารับผิดชอบในการบริหารกรุงเทพมหานครโดยตรง คือให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร จากประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครโดยตรง เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการบริการแก่ประชาชนของกรุงเทพมหานครให้ได้ดียิ่งขึ้น รวมทั้งเป็นตัวอย่างของการปกครองท้องถิ่น โดยประชาชนของท้องถิ่นโดยตรง ตลอดจนเพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศต่อไป¹

ในประเด็นของความแตกต่างที่สำคัญในส่วนของพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับ จะเห็นได้ดังนี้คือ² :-

1. นายชนะ รุ่งแสง ต้องการให้เลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครโดยตรงจากประชาชน และให้รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้รับเลือกมาจากสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งมีอยู่แล้วใน 9 เขต ทั้งนี้โดยให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้เลือก
2. นายทองหล่อ กล้วยไม้ ณ ออยุธยา ให้เลือกผู้ว่าราชการและรองผู้ว่าราชการโดยตรง
3. นายทองหยด จิตตรีระ ต้องการให้กลับไปใช้รูปการปกครองเทศบาลนครหลวงแบบเก่า

ภายหลังจากการเปิดอภิปรายกันอย่างกว้างขวางแล้ว ได้มีสมาชิกบางคนเห็นว่าพระราชบัญญัติต่าง ๆ เหล่านี้ต้องใช้เวลาในการพิจารณาอย่างมาก ประกอบ

¹ เรื่องเดียวกัน.

² เรื่องเดียวกัน.

กับในสมัยของการประชุมสภากำลังจะหมดวาระลง เพราะใกล้การเลือกตั้งทั่วไป
 อย่างมาก สมาชิกบางคนมีความเห็นว่าสมควรจะให้มีการนำเอาร่างพระราชบัญญัติ
 ต่าง ๆ เหล่านี้ไปให้คณะรัฐบาลพิจารณาเสียก่อน แต่ปรากฏเสียงส่วนใหญ่ไม่ต้องการ
 จะเก็บร่างพระราชบัญญัตินี้ไว้ ที่ประชุมจึงมีมติให้รับหลักการ โดยเลือกเอา
 ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่.....) พ.ศ.....
 ของนายทองหล่อ กล้วยไม้ ณ อยุธยา กับนายเฉก ฉนะศิริ เป็นหลักการในการ
 พิจารณา นอกจากนั้นได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ มีจำนวน 9 คน รวมทั้งได้
 กำหนดให้มีการแปรรูปญัตติภายใน 3 วัน¹ ในเวลาต่อมาร่างพระราชบัญญัตินี้ก็ได้
 ผ่านให้ออกมาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ 31 วันพฤหัสบดีที่ 23
 มกราคม 2518² จนมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อมา³

โดยสรุปแล้ว ร่างพระราชบัญญัตินี้มีลักษณะเป็นการให้อำนาจแก่ฝ่าย
 บริหารอย่างมาก ทั้งนี้ก็เพื่อให้ประสิทธิภาพในการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้มี
 ความคล่องตัวยิ่งขึ้นกว่าก่อน

ทางด้านกระทรวงมหาดไทยเองในช่วงระยะเวลานั้น ก็ได้รับมอบหมาย
 จากรัฐบาลให้มาพิจารณาเพื่อแก้ไขร่างพระราชบัญญัติในการจัดระเบียบบริหารราชการ
 กรุงเทพมหานครเสียใหม่ ทางด้านกระทรวงมหาดไทยจึงได้มอบเรื่องไปให้ทาง

¹ เรื่องเดียวกัน.

² โปรกฤษฏ์สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ-
 แห่งชาติ ชุดที่ 2 พ.ศ.2516, ครั้งที่ 31 วันพฤหัสบดีที่ 23 มกราคม 2518.

³ พระราชบัญญัติระเบียบการปกครองกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518,
อ้างในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 92 ตอนที่ 42 วันที่ 20 กุมภาพันธ์
 2518, หน้า 1-59.

กรุงเทพมหานครยกฐานะขึ้นใหม่ โดยมีปลัดกรุงเทพมหานครเป็นประธาน มีข้าราชการของกรุงเทพมหานคร 9 ท่าน รวมทั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร 3 คน ร่วมเข้าเป็นกรรมการ โดยเริ่มพิจารณาตั้งแต่วันที่ 9 ตุลาคม 2517 ถึงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2517 หลังจากนั้นจึงได้ส่งกลับไปยังกระทรวงมหาดไทยให้พิจารณา แต่ปรากฏว่าค่านกระทรวงมหาดไทยเมื่อได้พิจารณาแล้วก็ไม่ยอมรับ เพราะได้ให้เหตุผลว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ที่ทางกรุงเทพมหานครร่างขึ้นมานั้น นอกจากจะให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กับรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยตรงจากประชาชน อันเป็นหลักการที่ขัดกับรูปแบบการปกครองในระดับชาติแล้ว ยังเป็นระบบที่ให้ประชาชนสามารถถอดถอนผู้ว่าราชการ และรอง ฯ ได้ ทั้งนี้ทางกระทรวงมหาดไทยถือว่าการลงมติถอดถอนฝ่ายบริหารนั้นเป็นของใหม่ ยังต้องการที่จะให้หน่วยงานของตนเองมีความเป็นอิสระในการเสนอเรื่องผ่านไปยัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยตรง โดยไม่ต้องผ่านปลัดกระทรวง เป็นเหตุให้กระทรวงมหาดไทยได้หักท้วงที่จะขอให้การเสนอเรื่องนั้นผ่านจากปลัดกระทรวงไปก่อน อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัตินี้ ไม่สามารถพิจารณาคงลงกันได้ระหว่างทางกรุงเทพมหานคร กับค่านกระทรวงมหาดไทย ทำให้กระทรวงมหาดไทย ระวังการนำร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเข้าสู่สภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

3.1.6 พระราชบัญญัติหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2518

ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 31 วันพฤหัสบดีที่ 23 มกราคม 2518 นายอมร จันทรมบูรณ์ และ นายเอนก สิทธิประศาสน์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ร่วมกันเสนอร่างพระราชบัญญัติหมู่บ้านไทยอาสา (ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง) พร้อมกับคณะรัฐมนตรีที่ได้เป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ทั้งนี้ที่ประชุมได้ลงมติให้พิจารณารวมกัน เพราะเป็นเรื่องทำนองเดียวกัน

นายอมร จันทรมบูรณ ได้เป็นผู้แถลงเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีใจความว่า เนื่องจากรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในระดับหมู่บ้าน ตำบล ยังไม่เหมาะสม เพราะได้บัญญัติขึ้นใช้เป็นเวลานานแล้ว นับตั้งแต่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 รวมระยะเวลาจนถึงบัดนี้เป็นเวลา 60 ปี การปกครองหมู่บ้านตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 นั้น แก้ไขหลายครั้งจนกระทั่งถึงครั้งสุดท้าย ในปี พ.ศ. 2516 โดยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5) พ.ศ. 2516 เพื่อปรับปรุงการปกครองในระดับหมู่บ้าน แต่โครงสร้างของการจัดระบบของกิจการและอำนาจหน้าที่ก็ยังคงเป็นไปในรูปแบบเดิม ส่วนการปกครองในระดับตำบลนั้นก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง จนถึงในปัจจุบันนี้ก็ยังมีอยู่หลายรูปแบบ เช่น รูปแบบตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 โดยกำหนดให้มีกำนัน และกรรมการตำบล รวมทั้งรูปแบบตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2496 ว่าด้วยเทศบาลตำบล ตลอดจนรูปแบบตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ว่าด้วยสภาตำบล เป็นต้น นอกจากนี้เท่าที่ปรากฏในปัจจุบัน รูปแบบของหมู่บ้านมีลักษณะเล็กลงไป (ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่กำหนดไว้ว่า มีราษฎรรวมกันประมาณ 2,000 คน) อันเป็นผลทำให้ไม่สามารถจัดการปกครองในรูปแบบที่จะกระจายอำนาจให้แก่ราษฎรในท้องถิ่นให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ส่วนรูปแบบของตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ก็มีลักษณะครอบคลุมเขตท้องที่กว้างเกินไป (ตามกฎหมายกำหนดไว้ว่า ประมาณ 20 หมู่บ้าน ให้จัดเป็นตำบลหนึ่ง) นอกจากนี้การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ก็เป็นการจัดรูปแบบโดยมีความมุ่งหมายเกี่ยวกับการพัฒนาเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ไม่สอดคล้องกับภาวะการณ์ในปัจจุบัน ยิ่งกว่านั้นขณะนี้ประเทศไทยกำลังพัฒนาระบบประชาธิปไตย ฉะนั้นจะต้องมีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นให้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกระจายอำนาจในรูปแบบระดับหมู่บ้าน ตำบล โดยเฉพาะที่เป็นระดับพื้นฐานของประชาชนที่อาศัยอยู่มากกว่าร้อยละ 80 นอกจากนั้นสถานการณ์ในปัจจุบันราษฎรที่อยู่ในชนบทกำลังประสบภัยกับการคุกคาม

โดยผู้ก่อการร้าย ด้วยเหตุดังกล่าวจึงจำเป็นต้องสร้างรูปแบบของการปกครองระดับหมู่บ้าน ตำบล ในลักษณะที่เป็นชุมชนที่โตกว่าหมู่บ้าน แต่เล็กกว่าตำบลขึ้นอีกรูปแบบหนึ่ง เพื่อให้ราษฎรอยู่ในชุมชนที่มีขนาดใหญ่พอจะกระจายอำนาจในการปกครองตนเอง ในขณะที่เดียวกันราษฎรก็มีจำนวนมากพอที่จะคุ้มครองตนเองจากการคุกคามของผู้ก่อการร้ายได้¹

พิจารณาในประเด็นที่สำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะเห็นได้ว่ามีโครงสร้างดังนี้คือ² :-

1. ให้บทบาทแก่ราษฎรในการปกครองท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น โดยให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาคมีบทบาทในฐานะเป็นที่ปรึกษาของราษฎร
2. การปกครองหมู่บ้านได้ให้ราษฎรเลือกตั้งตัวแทนของตนขึ้นทำกิจการต่าง ๆ เช่น การพัฒนา การปกครอง การป้องกัน การศึกษา การอนามัย โดยมีการเลือกตั้งประธานคณะกรรมการบริหารหมู่บ้านชุดต่าง ๆ (และโดยนัยกลับกัน ราษฎรมีอำนาจให้ออกจากตำแหน่งถ้าราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งร้องขอ)
3. นโยบายของการปกครองหมู่บ้าน กำหนดโดย "คณะกรรมการกลางหมู่บ้าน" ซึ่งประกอบด้วยประธานคณะกรรมการบริหารหมู่บ้านทุกคณะ และกรรมการกลางอื่นที่ราษฎรเลือกตั้งอื่น ๆ อีกไม่น้อยกว่าสามคน และไม่มากกว่าห้าคน
4. ฝ่ายบริหารของหมู่บ้านได้แก่ "ผู้นำหมู่บ้าน" หนึ่งคน และ "รองผู้นำหมู่บ้าน" อีกสองคน ซึ่งคณะกรรมการกลางเป็นผู้เลือกตั้งขึ้นจากบรรดาคณะกรรมการกลาง

¹จากสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภา สภาิติบัญญัติ-
แห่งชาติ ชุดที่ 2 พ.ศ. 2516 ครั้งที่ 31 วันพฤหัสบดีที่ 23 มกราคม 2516.

²โปรดพิจารณาจากสรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ในการประชุมของสภาิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 31.

5. หมู่บ้านนี้มีอำนาจในลักษณะที่พอเพียงแก่การปกครองตนเอง คือ:-

ก) มีอำนาจวางระเบียบใช้จ่ายในหมู่บ้าน

ข) มีอำนาจเรียกเก็บเงินเฉลี่ยค่าใช้จ่ายในการทำนุบำรุงหมู่บ้าน

ค) การละเมิดระเบียบของหมู่บ้าน คณะกรรมการอาจกำหนดโทษปรับได้ แต่ต้องไม่เกินกว่าห้าร้อยบาท

ง) "คณะกรรมการกลางหมู่บ้าน" สองคน มีอำนาจเปรียบเทียบผู้ละเมิดระเบียบของหมู่บ้านด้วยตนเอง

จ) หมู่บ้านมี "ผู้รักษาความสงบประจำหมู่บ้าน" ได้ตามสมควร

6. นอกจากนั้น "คณะกรรมการกลางหมู่บ้าน" ยังมีอำนาจหน้าที่ร้องเรียนต่อทางราชการ เมื่อปรากฏว่าการปฏิบัติงานในเขตหมู่บ้านของเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการต่าง ๆ เป็นไปโดยมิชอบ ขัดต่อกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนในการบริหารราชการ

7. ประการสุดท้าย การประสานงานระหว่างหมู่บ้านกับราชการส่วนภูมิภาคในบทมาตราต่าง ๆ ได้วางสายงานในลักษณะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้เพื่อความสะดวกรวดเร็ว และความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน แต่อย่างไรก็ตามได้เปิดโอกาสให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายอำนาจให้แก่นายอำเภอท้องที่ให้ตามความเห็นสมควร

ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีข้อสังเกตว่า ผู้เสนอได้นำเข้าที่ประชุมสภานิติบัญญัติเร็วกว่าปกติ (โดยอ้างเหตุผลว่าเนื่องมาจากความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลกับประชาชนที่เกิดขึ้น กำลังรุนแรงอย่างมาก) ทั้งนี้เพราะมีการกระจายอำนาจในท้องถิ่นน้อยเกินไป โดยเฉพาะท้องถิ่นที่อยู่ห่างไกล ดังนั้นจึงควรจะมีกำนันหรือหัวหน้าหมู่บ้านที่ประชาชนหรือราษฎรให้ความนับถือ โดยมาจากการเลือกตั้งของประชาชน นอกจากนี้การรวมอำนาจยังจัดได้ว่าเป็นอันตรายแก่ประชาชน¹

¹ เรื่องเดียวกัน.

ครั้นเมื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ถูกเสนอเข้าที่ประชุมแล้ว ก็ได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง สมาชิกสภานิติบัญญัติที่เป็นข้าราชการประจำ โดยเฉพาะทางค่านทหาร ได้ซักถามว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ได้มีการประสานงานกับโครงการหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (อพป.) ของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในแห่งชาติอย่างไรบ้าง กล่าวคือ มีความมุ่งหมายไปในทางการเมืองและความมั่นคงแห่งชาติในลักษณะใด นอกจากนี้ทางค่านข้าราชการตำรวจก็ได้มีการซักถามถึงการมีความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นจากการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ เช่น ตำรวจ เพราะอาจจะทำให้หน่วยงานอื่นต้องยุบเลิกไป สำหรับประเด็นนี้ นายอมร จันทรสมบูรณ์ ได้กล่าวว่าจุดมุ่งหมายหลักที่สำคัญในการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มุ่งในการกระจายอำนาจมากกว่าการป้องกันการรุกรานของพวกคอมมิวนิสต์ โดยมุ่งถึงโครงสร้างในการปกครองท้องถิ่นของหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง ก่อนจะขยายเป็นเทศบาลตำบล รูปหน่วยการปกครองใหม่นี้เป็นรูปการปกครองในลักษณะของการปกครองท้องถิ่น มีการจัดตั้งกองทุน มีลักษณะเป็นภาษีท้องถิ่น หลังจากการอภิปรายที่ประชุมได้ลงมติรับหลักการ ทั้งนี้ ให้แปรญัตติโดยกรรมาธิการเต็มสภา แต่ได้มีการตั้งกรรมาธิการวิสามัญ 7 คน ให้แก้ไขถ้อยคำบางประการ¹ ในเวลาต่อมา ร่างพระราชบัญญัติหมู่บ้านไทยอาสา นี้ ได้ผ่านสภานิติบัญญัติแห่งชาติออกมาประกาศใช้เป็นกฎหมาย² หลังจากคณะกรรมาธิการวิสามัญได้แปรญัตติเรียบร้อยแล้ว

3.1.7 คำสั่งของกระทรวงมหาดไทยในเรื่องที่เกี่ยวกับการปรับปรุงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2517

ส่วนการดำเนินของข้าราชการประจำ กระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้กรมการปกครองเป็นเจ้าของเรื่อง กล่าวคือ ได้มีคำสั่งที่ 266/2517

¹ ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ เล่ม 92 ตอนที่ 21 ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2519, หน้า 19.

² พระราชบัญญัติหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง, อ้างใน ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ เล่ม 92 ตอนที่ 99 วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2518, หน้า 23.

ลงวันที่ 18 เมษายน 2517 และเพิ่มเติมคำสั่งที่ 803/2517 ลงวันที่ 17 ตุลาคม 2517 ให้จัดตั้งคณะกรรมการเตรียมการและพิจารณาจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อวางระเบียบปรับปรุงการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้จะได้สอดคล้องต่อรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะออกมานั้นเอง จนเป็นผลสืบเนื่องในการร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นในรัฐบาลต่อมา¹

นอกจากนี้ ทางด้านกระทรวงมหาดไทยยังได้ตระเตรียมการปรับปรุงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น (พ.ศ. 2457) กล่าวคือ ได้ออกคำสั่งที่ 470/2517 ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2517 เรื่อง การแต่งตั้งกรรมการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 โดยให้เหตุผลว่า เนื่องจากรัฐบาลได้รับร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นของ นายสุรินทร์ มาศดิตถ์ และ นายจันทร์ อินฺดูเพท สมาชิกสภานิติบัญญัติมาพิจารณาก่อนรับหลักการภายใน 90 วัน ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันศุกร์ที่ 14 มิถุนายน 2517 ดังนั้นทางกระทรวงมหาดไทยจึงสมควรแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นที่รัฐบาลรับมา โดยได้เชิญนายสุรินทร์ มาศดิตถ์ และนายจันทร์ อินฺดูเพท สมาชิกสภานิติบัญญัติมาเข้าร่วมปรึกษาคณะ² อย่างไรก็ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ก็ยังไม่ได้ถูกเสนอเข้าสู่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ได้มีผลต่อมาโดยมิได้ถูกเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรในรัฐบาลสมัย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช

¹ กระทรวงมหาดไทย, คำสั่งที่ 266/2517 ลงวันที่ 18 เมษายน 2517 และ คำสั่งที่ 803/2517 ลงวันที่ 17 ตุลาคม 2517.

² กระทรวงมหาดไทย, คำสั่งที่ 470/2517 ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2517.

3.2 รัฐบาลชุด ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช

(19 มี.ค.18 - 19 เม.ย.19)

สมัย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นช่วงระยะเวลาที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2517 แล้ว เป็นรัฐบาลชุดที่มาจากการเลือกตั้ง ได้นำเอาโครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยประชาชนในชนบทให้มีความก้าวหน้าหรือเรียกสั้น ๆ ว่า โครงการผันเงินสู่สภาพตำบลมาใช้ในการแก้ไขปัญหาทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ในเวลาเดียวกันทางค่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้นำเอาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ อันประกอบด้วยร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด และร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (รวมทั้งพระราชบัญญัติที่จะจัดตั้งจังหวัดชลบุรี) ทั้งนี้ก็เพื่อจะนำเอาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเข้าไปปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้นต่อไป โดยจะได้พิจารณาออกไปดังต่อไปนี้ :-

3.2.1 โครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยประชาชนในชนบทให้มีความก้าวหน้า (โครงการผันเงิน) พ.ศ.2518

ก่อนที่รัฐบาลของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ จะได้เข้ามาบริหารประเทศ ได้แถลง¹ นโยบายเพื่อขอรับความไว้วางใจจากรัฐสภาในเรื่องเป้าหมายทางการบริหาร ดังนี้คือ :-

"รัฐบาลนี้ได้พิจารณาเห็นว่า การปรับปรุงภาวะการทำการ ภาวะความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบท ซึ่งเป็นปัญหาเร่งด่วนของชาตินั้น จะสำเร็จมิได้เลยถ้ายังมีโครงสร้างและปรับปรุงกลไกการบริหารใน

¹ รุ่งฤทธิ์ ศยามานนท์, "นโยบายของรัฐบาลไทย 2475 - 2519" เอกสารประกอบการศึกษาของแผนกวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ลำดับที่ 2 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 192-5.

ระดับต่าง ๆ เสียใหม่ ฉะนั้นภารกิจรีบด่วนที่รัฐบาลนี้จะดำเนินการไปพร้อมกับ การแก้ไขปัญหาดังกล่าว (แก้ปัญหาด้าน เศรษฐกิจและสังคม) แล้วก็คือ การแก้ไขและปรับปรุงการบริหาร- ท้องถิ่น หัวใจของนโยบายการบริหารของรัฐบาลนี้ก็คือ การบริหาร- ประเทศที่จะอำนวยความสะดวกให้ประชาชนมีภาวะในทางเศรษฐกิจและความเป็น- อยู่ดีขึ้นโดยเร็ว ดังนั้น การปฏิรูปการบริหารของรัฐ จึงเป็นสิ่งจำเป็น- ที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ รัฐบาลนี้จึงได้กำหนดแผนเร่งด่วนที่จะดำเนินการ- ปรับปรุงกลไกการบริหารในขั้นตอนนี้ไว้ 2 ประการ คือ :-

1) กระจายอำนาจการบริหารไปสู่ท้องถิ่น โดยให้จังหวัด เป็นศูนย์กลางในการบริหารอย่างแท้จริง

2) ส่งเสริมการบริหารท้องถิ่นโดยสภาตำบล

1. รัฐบาลนี้ได้พิจารณาเห็นว่า ในอดีตนั้น การบริหารของเรา เป็นไปในลักษณะรวมอำนาจไว้กับส่วนกลางหรือกับกระทรวงทบวงกรม รัฐบาลนี้เห็นว่าเป็นอุปสรรคต่อการกระจายความเจริญไปสู่ชนบท และ ไม่เป็นผลดีต่อประชาชน รัฐบาลนี้จึงได้กำหนดขั้นตอนในการแก้ไข- ปรับปรุงการบริหารเสียใหม่ดังนี้ :-

ก. กระจายอำนาจการบริหารลงตามแผนงาน หรือนโยบาย- ทุกประการที่จะต้องดำเนินการในท้องถิ่นจากส่วนกลางของทุกกระทรวง- ทบวง กรม ไปยังจังหวัด และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นศูนย์กลางรับ- ผิดชอบดำเนินการให้บังเกิดผลตามที่กำหนดไว้ในแผน และนโยบายนั้น ๆ- ไม่ว่าจะดำเนินงานของกระทรวง ทบวง กรม ใดก็ตามโดยตลอด ทั้งนี้ รัฐบาลจะได้ออกกฎหมายปรับปรุงกฎหมาย กฎกระทรวง หรือระเบียบ- ตลอดจนคำสั่งต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจให้เสร็จสิ้น- ภายในระยะเวลาไม่เกิน 6 เดือน

ข. จะดำเนินการกระจายอำนาจปกครองไปสู่ประชาชน- กล่าวคือ จะเสนอกฎหมายปรับปรุงท้องถิ่นให้สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐ- ธรรมนูญ เพื่อเปิดโอกาสให้การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ มีการ- บริหารตนเอง โดยอิสระอย่างแท้จริง เพื่อส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นทุกจุด

2. รัฐบาลนี้ได้พิจารณาเห็นว่าประชาชนของชาติจำนวนมากไม่ต่ำกว่า ร้อยละ 85 อาศัยอยู่ในชนบท และทำมาหากินเลี้ยงชีพทางเกษตรกรรม ซึ่งโดยทั่วไปแล้วมีรายได้น้อย การที่จะยกฐานะและรายได้ของชน- กลุ่มนี้ให้สูงขึ้นได้ รัฐบาลจะต้องมีมาตรการในการดำเนินงานไว้อย่าง สมบูรณ์ และรัฐบาลนี้เชื่อว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่จะ- บุรลุเป้าหมายได้นั้น จะต้องเป็นแผนที่กำหนดขึ้นจากท้องถิ่นและโดย- ท้องถิ่นเอง อีกนัยหนึ่งก็คือ การกำหนดแผนพัฒนาจะต้องเริ่มจากตำบล ขึ้นมาจากอำเภอและจังหวัด แล้วประกอบเข้าเป็นแผนรวมของชาติมิใช่ เป็นแผนที่กำหนดไปจากส่วนกลาง (เช่นในปัจจุบันนี้) ภัยเหตุและผล- กังกลาวนี้เอง รัฐบาลนี้จึงได้กำหนดนโยบายส่งเสริมการบริหารทอง- ถิ่นโดยสภาตำบลไว้เป็นนโยบายเร่งด่วนประการหนึ่ง กล่าวคือ รัฐบาลนี้จะดำเนินการให้สภาตำบลเป็นหน่วยมูลฐานทางประชาธิปไตย และทางเศรษฐกิจ โดยจะมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการ ปกครองตนเองอย่างเต็มที่ เช่น

ก. วางแผนพัฒนาตำบลทั้งระยะสั้นและระยะยาว พร้อมทั้งจัด- ท่างงบประมาณและติดตามผลการปฏิบัติงาน

ข. มีอำนาจในการเก็บภาษีที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่

ค. บริหารการสาธารณสุขและสถานีอนามัย

ง. ควบคุมและดำเนินการสำรวจและปักหลักเขตเพื่อการออก เอกสารสิทธิในที่ดินของเกษตรกร เพื่อให้การออกเอกสารสิทธิในที่ดินกระ- ทำได้ครบถ้วน ภายใน 4 ปี ตำบลใดเมื่อใดที่มีการกำหนดเขตกรรม- สิทธิที่ดิน และออกเอกสารสิทธิครบถ้วนแล้ว ก็จะมีมอบหมายให้ตำบลนั้น ดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามแผนรวมของราชการส่วนกลางต่อไปทันที

จ. เข้าร่วมในการบริหารการศึกษาของตำบล

ฉ. ดำเนินการรักษาความสงบเรียบร้อยและป้องกันโจรผู้ร้าย ภายในตำบล

รัฐบาลนี้ได้พิจารณาเห็นว่า สภาตำบลเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดกับ ปัญหาส่วนใหญ่ของประเทศ ซึ่งย่อมจะต้องทราบถึงความราษฎรในท้องถิ่น- ก่าดังประสบปัญหาใดหรือต้องการจะใช้วิธีการใด เพื่อภูการะการทำมา- หากินและภาวะความเป็นอยู่ของตน รัฐบาลนี้จึงเห็นว่าการมอบหมาย ให้สภาตำบลเป็นผู้กำหนดแผนพัฒนาของตน เป็นสิ่งเริ่มตนที่ถูกต้อง

ภาระหน้าที่ของรัฐบาลก็คือ จัดสรรเงินงบประมาณให้สภาตำบลทุกแห่ง รับผิดชอบต่อเงินในการจัดสรรงบประมาณนั้น รัฐบาลจะพิจารณาตาม ความจำเป็นและแรงจูงใจ ซึ่งแต่ละตำบลจะต้องการดำเนินไปเพื่อแก ปัญหาการท่วมมาหากินและการดำรงชีพของราษฎร ส่วนใหญ่เป็นสำคัญ และเมื่อได้รับงบประมาณจากส่วนกลางไปแล้ว การสร้างงานในตำบล ก็เกิดขึ้น ซึ่งก็เป็นทางหนึ่งที่จะช่วยหนุนให้คนในท้องถิ่นมีงานทำ และมี รายได้มากขึ้น และเป็นการลดแรงงานจากชนบทมิให้ไหลบ่าเข้ามาสู่ ส่วนกลางอีกด้วย"

ต่อมารัฐบาลชุดนี้ได้วางโครงการที่จะนำเงินอุดหนุนไปให้แก่สภาตำบล โดยได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายตามโครงการพัฒนาท้องถิ่น และช่วยเหลือให้ประชาชน ในชนบทให้มีงานทำ และได้ตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการ-โครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยประชาชนในชนบทให้มีงานทำ" โดยเรียกย่อว่า "คณะกรรมการ พปช." อันประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็น รองประธานกรรมการ รวมทั้งมีรัฐมนตรีและอธิบดีบางตำแหน่งร่วมเข้าเป็น- กรรมการอีก คณะกรรมการ พปช. นี้ เป็นผู้มีความหน้าที่เกี่ยวข้องในการดำเนิน- งานและสั่งการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล นอกจากนี้คณะกรรมการชุดนี้ยัง เป็นผู้พิจารณาแบ่งสรรเงินอุดหนุนให้แก่สภาตำบล สุขาภิบาล และองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด เพื่อแจ้งต่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไป¹

สำหรับการดำเนินการในระดับจังหวัด ได้มีการตั้ง "คณะอนุกรรมการ พปช. จังหวัด" ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และมีประธานสภา- จังหวัดเป็นรองประธาน ร่วมด้วยปลัดจังหวัด คลังจังหวัด เกษตรกรจังหวัด

¹ ศูนย์ปรับปรุงการบริหารของนายกรัฐมนตรี, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยค่าใช้จ่ายตามโครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยประชาชนในชนบทให้มีงานทำ พ.ศ. 2518, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2518), หน้า 2-3.

ช่างจังหวัด เจ้าหน้าที่แผนงานจังหวัดเป็นอนุกรรมการโดยตำแหน่ง ร่วมกับบุคคลที่สภาจังหวัดแต่งตั้งอีก 3 คน และให้พัฒนาการจังหวัดเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ¹ มีชื่อเรียกว่า "คณะกรรมการดำเนินการตามโครงการพัฒนาท้องถิ่น และช่วยประชาชนในชนบทให้มั่งคั่งทำประจำตำบล" เรียกโดยย่อว่า "คณะกรรมการ พปชต." ประกอบด้วยกันเป็นประธานกรรมการ โดยมีแพทย์ประจำตำบล ผู้ใหญ่บ้าน 5 คน โดยสภาตำบลแต่งตั้งรวมทั้งกรรมการสภาตำบลที่เป็นราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้สภาตำบลเป็นผู้แต่งตั้งเช่นเดียวกันอีก 3 คน โดยมีพัฒนาการประจำตำบลเป็นกรรมการและเลขานุการแทน และในกรณีที่ตำบลใดมีผู้ใหญ่บ้านไม่ครบ 5 คน ก็ให้เพิ่มจำนวนกรรมการสภาตำบลเป็นราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิแทน²

คณะกรรมการ พปชต. เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการตามโครงการที่ได้รับอนุมัติ แล้วให้เสร็จสิ้นโดยด่วน และให้มีอำนาจอนุมัติการจ่ายเงินหรือการก่อกำหนดนี้ผูกพันได้ตามที่เห็นสมควรภายในวงเงินที่ได้รับอนุมัติสำหรับโครงการนั้น ๆ ส่วนการเปลี่ยนแปลงประเภทค่าใช้จ่ายในโครงการต่าง ๆ ให้ขออนุมัติคณะอนุกรรมการ พปชต. จังหวัด การอนุมัติการจ่ายเงินหรือการก่อกำหนดนี้ผูกพันโดยปกติ ให้คณะกรรมการ พปชต. เป็นผู้ลงลายมือชื่อได้และให้ประธานกรรมการ พปชต. แสดงเหตุผลไว้ในหลักฐานการอนุมัติการจ่ายเงินหรือการอนุมัติการก่อกำหนดนี้ผูกพันนั้นด้วย แต่ในทุกกรณีกรรมการ พปชต. จะต้องลงลายมือชื่อรวมกันไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง³

การเบิกจ่ายเงิน ตลอดจนการสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ พปชต. นายอำเภอเป็นผู้ดูแลและรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ ส่วนการตรวจสอบและติดตามผลการปฏิบัติตามโครงการทั่วไป ปลัดกระทรวงมหาดไทย

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-6.

เป็นประธานกรรมการ และมีเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยและสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นกรรมการมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและติดตามผลการปฏิบัติตามโครงการทั่วไปให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลแล้วรายงานให้คณะกรรมการ พปช.ทราบ¹

การอนุมัติเงินอุดหนุน พปช. ให้องค์กรท้องถิ่นอื่น ๆ ในหน่วยงานที่มีใช้เป็นสภาตำบล อันได้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด และสุขาภิบาลเป็นไปตามการจัดแบ่งของสภาจังหวัด ทั้งนี้จะต้องพิจารณาแบ่งเงินอุดหนุนออกเป็นสองส่วน ส่วนหนึ่งให้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด อีกส่วนหนึ่งจัดแบ่งให้แก่สุขาภิบาลภายในเขตจังหวัดให้ได้รับแห่งละเท่า ๆ กัน โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาแบ่งสรรเงินส่วนหนึ่งที่เป็นขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดสำหรับจัดหาเครื่องทุนแรง รวมทั้งจัดทำโครงการต่อเนื่องระหว่างตำบล หรือโครงการที่ได้พิจารณาว่าจะ เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม ภายในวงเงินส่วนที่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดและสภาจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุมัติโครงการ ในส่วนสุขาภิบาลให้ประธานกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้พิจารณาจัดทำโครงการที่จะเป็นประโยชน์แก่สุขาภิบาล เสร็จแล้วให้คณะกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้พิจารณาอนุมัติโครงการ²

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยค่าใช้จ่ายตามโครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยเหลือประชาชนในชนบทให้มั่งคั่ง พ.ศ. 2518 นั้น จะเห็นได้ว่ามีคณะกรรมการในการจัดแบ่งออกเป็นระดับ จากระดับชาติ จนถึงระดับตำบล โดยได้กำหนดโครงการต่าง ๆ ออกมาถึง 36,713 โครงการ³ อันเป็นผลทำให้ได้

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

³ สำนักนโยบายวางแผนมหาดไทย, รายงานผลการปฏิบัติงานโครงการ พชล. 2518 ทั่วประเทศ (เอกสารโรเนียว).

ได้รับความสนใจจากประชาชนโดยทั่วไปอย่างมาก เพราะโครงการเหล่านี้ได้ทำให้ประชาชนได้มีงานทำและสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในหลาย ๆ ด้านตามที่ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้จะได้ทำการวิเคราะห์ให้เห็นถึงผลกระทบของโครงการนี้ที่มีต่อหลักการกระจายอำนาจต่อไปในบทที่ 4

3.2.2 ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่...)

พ.ศ.....

ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสามัญที่สอง ครั้งที่ 14 ในวันศุกร์ที่ 8 สิงหาคม 2518 ได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครใหม่ พร้อมกับพิจารณาจัดตั้งจังหวัดธนบุรี รวมทั้งพระราชบัญญัติการรวมอำนาจหน้าที่บางส่วนของกรุงเทพมหานครไปเป็นของกรุงเทพมหานคร รวม 7 ร่างพระราชบัญญัตินี้ด้วยกัน คือ¹ :-

1. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร
2. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร
3. ร่างพระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่บางส่วนของกรุงเทพมหานคร ไปเป็นของกรุงเทพมหานคร

ร่างพระราชบัญญัติทั้งสามนี้ หลวงชลธารพศศิโกกร เป็นผู้เสนอเข้าไปร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกหลายท่าน

4. ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดธนบุรี ซึ่งเสนอโดย นายเปรม มาลากุล ณ อยุธยา, นายสม วาสนา, นายนิยม วรปัญญา และนายปรีชา เพ็ชรสิงห์

¹ สำนักเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสามัญที่สอง ครั้งที่ 14 ในวันศุกร์ที่ 8 สิงหาคม 2518.

5. ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดชลบุรี ซึ่งนายประเทือง คำประกอบ, นายบุญจะ เกสรทอง เป็นผู้เสนอ
6. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร-มหานครของนายสมบุรณ์ บัณฑิต และนายทินกร ปรีชาพันธ์ เป็นผู้เสนอ และ
7. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร โดยนายฐ อุสมัย, นายอำพัน หิรัญโชติ และนายอภิศักดิ์ โภกุลกานนท์ เป็นผู้เสนอ

หลักการและเหตุผลที่ใช้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้มีความคล้ายคลึงกันเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้จะเห็นได้จากคำกล่าวของหลวงชลธารพดติโกร ผู้เสนอได้ให้เหตุผลคือ การชำระรักษาไว้ซึ่งฐานะอันสูงเด่นทางประวัติศาสตร์ของกรุงธนบุรี มิให้เลือนหายไป ประกอบกับการจัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร มีอาณาบริเวณกว้างขวางทั้งสองฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา ทำให้ขอบเขตการบริหารกว้างใหญ่ไพศาลเกินไป ในกรณีที่มีระบบบริหารขนาดใหญ่เช่นนี้ ย่อมเป็นผลให้ผู้บริหารเห็นห่างจากประชาชนเกินสมควร จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้เพื่อให้สามารถรวบรวมอาณาเขตท้องที่จังหวัดชลบุรีเพิ่มขึ้นเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เรียกว่า กรุงธนบุรี พร้อมกันนี้ก็จะได้เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับกรุงเทพมหานครให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ในการเสนอระเบียบบริหารราชการกรุงธนบุรีขึ้นนี้ เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีรูปการบริหารเป็นแบบพิเศษ เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร ในเวลาเดียวกันก็จำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่บางส่วนของกรุงเทพมหานครไปเป็นของกรุงธนบุรี¹ อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ไปตรงกับร่างพระราชบัญญัติในกลุ่มของนายเปรม มาลากุล กับของนายประเทือง คำประกอบ ที่เสนอมา

¹ เรื่องเดียวกัน.

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการแยกจัดตั้งกรุงเทพมหานครนี้ ได้มีผู้ให้การสนับสนุนในการเสนอร่างถึง 60 คน ทั้งนี้ทำให้เห็นได้ว่า คุณจะเป็นความพยายามอย่างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะให้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ ในคํานของเนื้อหาสาระที่สำคัญแล้ว ผู้สนับสนุนได้อ้างว่าในเขตการปกครองของกรุงเทพมหานครมีอาณาบริเวณกว้างขวางมากจนเกินไป ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งไม่สามารถสนองบริการต่อประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ ตลอดจนเขตของเมืองก็มีทั้งชั้นใน และชั้นนอก ภายในกรุงเทพมหานคร ในลักษณะการแบ่งเขตกรุงเทพมหานครเช่นนี้ ทำให้ทางฝั่งกรุงเทพมหานครที่เป็นเขตกลับมีความเจริญมากกว่า ได้เปรียบอย่างมาก นอกจากนี้เมื่อมองในแง่ของการบริหารจะเห็นได้ว่าเป็นการรวมอำนาจเอาไว้ โดยขาดการกระจายอำนาจ เพราะตามหลักการบริหารงานและการปกครองท้องถิ่นแล้ว ยิ่งหน่วยการปกครองเล็กมากเท่าไร ก็จะทำให้ง่ายและสะดวกมากขึ้น ด้วยเหตุที่ว่าใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้น¹ ในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้จะเห็นได้ว่ามีผู้ให้ความสนับสนุนแก่ผู้เสนอร่างในวาระเดียวกันอย่างมาก

ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อจัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครครั้งนี้ก็ได้รับการคัดค้านกันอย่างมาก ทั้งนี้ผู้คัดค้านได้ให้เหตุผลว่าในการรวมกันเอาไว้เป็นกรุงเทพมหานครนั้น จะช่วยทำให้การสร้างผังเมืองกว้างขวางออกไปอีก ในขณะที่เดียวกันในปัจจุบันความเจริญในเขตชั้นนอกของฝั่งกรุงเทพฯ ก็มีความไม่สะดวกสบายอย่างมากเช่นเดียวกับทางด้านกรุงเทพมหานคร รวมทั้งการให้กรุงเทพฯ กับกรุงเทพมหานครร่วมกันก็เพื่อจะทำให้เขตนครหลวงของประเทศมีความกว้างใหญ่ออกไป อันเป็นช่องทางให้กรุงเทพมหานครมีโอกาสที่จะได้สร้างชื่อเสียงในฐานะเป็นเมืองหลวงที่สำคัญของประเทศไทยต่อไป สำหรับสาเหตุของความไม่ได้รับการเอาใจใส่ต่าง ๆ ก็ควรได้รับการแก้ไขและในแง่ของการบริหารก็มีความจำเป็นต้องการความ

¹ เรื่องเดียวกัน.

คลองตัวในการประสานงาน ผลที่จะได้รับอีกประการหนึ่ง ถ้าหากจะแยกออกไปคือ จะทำให้เกิดความยุ่งยากบางประการ เช่น ในการเก็บภาษีจากการสร้างสะพาน-ข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา อันจะเป็นผลทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจระหว่าง 2 เขต เป็นไปได้อย่างมาก¹

ผลสรุปภายหลังจากการอภิปราย ที่ประชุมได้รับหลักการร่างพระราชบัญญัติของหลวงชลธารพุดติโกร ทั้งสามฉบับ แต่ของนายเปรม มาลากุล และนายประเทือง คำประกอบ ตกไปในวาระแรก

ต่อมาร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครของนายชู อุ่นสมัย ได้ถูกนำเสนออีกครั้งหนึ่งในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสามัญที่สอง ครั้งที่ 16 ในวันพฤหัสบดีที่ 14 สิงหาคม 2518 โดยมีหลักการและเหตุผลที่สำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ กล่าวคือ ต้องการที่จะเสนอให้มีการใช้ระบบเทศบาลแทนระบบการใช้คณะผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ได้กล่าวว่าระบบที่ใช้อยู่ในการบริหารราชการกรุงเทพมหานครไม่สอดคล้องกับการบริหารในระดับชาติ ด้วยเหตุที่ว่าระบบที่ให้มีคณะผู้บริหารเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไปสอดคล้องกับระบบประธานาธิบดี และการบริหารราชการกรุงเทพ ก็เป็นไปตามแบบรัฐบาลชุดเก่าที่ต้องการจะรวมอำนาจเข้าไประยะหนึ่ง โดยการใช้ระบบผู้บริหารนั้นเป็นการให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการกรุงเทพ มากเกินไป ทั้งด้านของงบประมาณและการปกครอง ทำให้ฝ่ายสภากรุงเทพมหานครมีอำนาจไม่พอเพียงที่จะให้ฝ่ายบริหารต้องออกจากตำแหน่งไป นอกจากนี้ผู้เสนอร่างก็ยังได้กล่าวถึงการใช้ระบบเทศบาลนครหลวงที่ได้ประสบความสำเร็จในหลาย ๆ ประเทศ²

¹ เรื่องเดียวกัน.

² สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่สอง ครั้งที่ 16 วันพฤหัสบดีที่ 14 สิงหาคม 2518.

อย่างไรก็ตาม การเสนอร่างพระราชบัญญัติในครั้งนี้ได้ถูกคัดค้านอย่างมากมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้คัดค้านได้โต้แย้งว่า การปกครองท้องถิ่นกับระบอบชาติไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน ทั้งนี้ในต่างประเทศเองก็มีรูปการปกครองท้องถิ่นถึง 3 - 4 รูปแบบ เช่น ในสหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น ในการคัดค้านนี้พรรคประชาธิปัตย์อันเป็นพรรคฝ่ายค้านยืนยันที่จะไม่ยอมแพ้ในหลักการใหญ่ นอกจากนี้ผู้คัดค้านยังได้อ้างถึงระบบเทศบาลที่เคยใช้มาในหลายเทศบาลไม่ประสบความสำเร็จ เพราะสมาชิกสภาเทศบาลตกเป็นทาสของผู้มีอำนาจในการบริหารงานของท้องถิ่น นายกเทศมนตรีไม่มีโอกาสจะบริหารงานท้องถิ่นได้ รวมทั้งปัจจุบันกรุงเทพมหานครก็มีพรรคการเมืองเป็นผู้ส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งในการเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยประชาชนจะเป็นผู้คอยควบคุมพรรคการเมืองอีกครั้งหนึ่ง นอกจากนี้ ระบบของการให้มีคณะผู้บริหารที่เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนี้ น่าจะนำไปใช้กับทุกจังหวัด¹

การเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครได้ยุดคิดลงท้ายเหตุที่ว่า นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสนอให้มีการประนีประนอมใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฉบับเก่าพลางก่อน หลังจากนั้นจะได้ค้นคว้าวิจัยหาข้อบกพร่องจากการใช้พระราชบัญญัตินี้ เพื่อหาทางแก้ไขต่อไป

3.2.3 ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด

(ฉบับที่....) พ.ศ.....

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดฉบับนี้ ผู้เสนอคือ นายวิชัย เสวะมาตย์ โดยได้เสนอร่วมกับนายศิริ ชาติสุข และนายสุทัศน์ หมั่นเงิน ผู้เสนอได้ให้เหตุผลว่า ต้องการที่จะให้ประชาชนได้มีความตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อที่จะให้ประชาชนได้มีสิทธิในการปกครอง

¹ เรื่องเดียวกัน.

ตนเองมากขึ้นตามระบบประชาธิปไตย เหตุผลประการสำคัญก็คือ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด ที่ได้ประกาศใช้มานานมีบทบัญญัติหลายมาตรา ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในปัจจุบัน เช่น แทนที่จะบัญญัติให้สภาจังหวัดเป็นผู้ควบคุมผู้ว่าราชการจังหวัด ในทางตรงกันข้ามกลับบัญญัติให้สภาจังหวัดอยู่ใต้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น อันเป็นการไม่ถูกต้องตามระบอบการปกครองประชาธิปไตย จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ให้เหมาะสม ทั้งนี้ควรจะต้องแก้ไขบางมาตราโดยเฉพาะในส่วนที่สำคัญ โดยผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติได้ให้มีการจัดตั้งสำนักงานเลขาธิการสภาจังหวัด ๆ ละ 1 คน ในขณะเดียวกันก็ควรจะต้องลดอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดลง พร้อมกันให้สภาจังหวัดมีอำนาจมากขึ้น ตลอดจนให้เลขาธิการสภาจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจที่จะรักษาราชการแทนประธานสภาจังหวัด นอกจากนี้ผู้เสนอยังได้ว่า เหตุที่ที่สภาจังหวัดที่มีอยู่ในปัจจุบันเป็นเพียงสภาตรายาง มีการประชุมสามัญในสภาจังหวัดปีละครั้ง ๆ ละ 15 วัน รวมทั้งในสมัยวิสามัญก็ต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกประชุมในการดำเนินงานสภาจังหวัดที่แท้จริงควรจะจำลองมาจากระคับชาติ โดยตั้งสำนักงานเลขาธิการจังหวัด เป็นข้าราชการส่วนจังหวัด สำหรับการประชุมสภาจังหวัดก็ควรจะต้องขยายออกไปเป็น 30 วัน เพื่อให้สภาจังหวัดได้มีโอกาสตั้งกระทู้ถาม ยิ่งกว่านั้นปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดควรจะมาจากราชการส่วนจังหวัด คือ แยกออกมาจากส่วนกลาง และสมาชิกสภาจังหวัดยังจะมีสิทธิในการเปิดอภิปรายในเรื่องที่ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยสั่งเพิกถอนมติหรือข้อบัญญัติแห่งจังหวัดที่ถือว่าเป็นการเมืองแห่งรัฐ ทั้งนี้จะได้ทำให้สภาจังหวัดในฐานะองค์กรที่ประชาชนเลือกเข้าไปจะมีความสำคัญในการเป็นปากเสียงให้แก่ประชาชนและมีคุณค่าในสายตาของประชาชน หลังจากการอภิปรายสิ้นสุดลง รัฐบาลได้ขอรับร่างพระราชบัญญัติไปพิจารณา 60 วัน ก่อนรับหลักการ¹ ในเวลาต่อมาทางค่านกระทรวงมหาดไทย

¹ร่างพระราชบัญญัตินี้ ได้ถูกเสนอเข้าไปพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ของนายฐ อุนสมัย ในวันที่พฤหัสบดีที่ 14 สิงหาคม 2518.



ก็ได้พิจารณาจักร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดขึ้นมาอีกฉบับหนึ่งส่งไปให้คณะรัฐมนตรี แต่ปรากฏว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ทันจะเข้าสู่วาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ก็เกิดการยุบสภาในวันที่ 12 มกราคม 2519

3.2.4 ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่....) พ.ศ....

ในสมัยรัฐบาลของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ถึง 4 ร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งผู้เสนอได้แก่

1. คณะรัฐมนตรี
2. นายประทีป ทองคำใส แห่งพรรคธรรมสังคม
3. นายสุรินทร์ มาศดิตถ์ แห่งพรรคประชาธิปัตย์
4. นายแคล้ว นรปติ แห่งพรรคแนวร่วมสังคมนิยม

ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ถูกเสนอสู่การพิจารณาการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 4 สามัญสมัยสอง ในวันศุกร์ที่ 4 กรกฎาคม 2518 ทั้งนี้ที่ประชุมได้อนุมัติให้พิจารณาร่วมกัน นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะเจ้าของร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐบาล ได้แถลงเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ใจความว่า -บทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีบางมาตราในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน สมควรแก้ไขเพิ่มเติมเสียใหม่เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น มีฐานะความมั่นคงในการปฏิบัติราชการเกิดผลดีในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น ทั้งนี้ในหลักการที่สำคัญก็เพื่อให้มีการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นวาระ สำหรับร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฉบับนี้ได้ผ่านขั้นรับหลักการจนผ่านเข้าสู่คณะกรรมการวิสามัญ ทั้งนี้โดยได้ใช้ร่างของนายสุรินทร์ มาศดิตถ์ เป็นหลักการในเวลาต่อมา

สภาผู้แทนราษฎรได้นำร่างพระราชบัญญัตินี้ผ่านวาระที่ 3 เพื่อเข้าสู่วุฒิสภา¹ แต่ผลปรากฏว่า วุฒิสภาได้เป็นผู้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินี้² อย่างไรก็ตาม นายสุรินทร์ มาศดิตถ์ ได้ยื่นยันร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นฉบับเดิมอีกครั้งหนึ่งต่อสภาผู้แทนราษฎรในรัฐบาลต่อมา

เหตุผลในการยื่นยันตามร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นฉบับเดิมนี้ นายสุรินทร์ ฯ ได้ให้เหตุผลว่าร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเสนอเข้ามาควบคุมกับของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันประกอบด้วยพรรคประชาธิปัตย์ พรรคแนวร่วมสังคมนิยม และพรรคธรรมสังคม แสดงให้เห็นว่าสภาผู้แทนราษฎรหลายฝ่ายเห็นด้วยต่อร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นอย่างมาก ถ้าได้ออกประกาศใช้ไปจะเป็นประโยชน์ นอกจากนี้ผู้เสนอคือ นายสุรินทร์ ฯ เองในฐานะที่เป็นผู้แทนราษฎรมากก็ได้ออกไปพบปะกับประชาชน อีกทั้งได้พูดคุยสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ อาจกล่าวได้ว่า ส่วนใหญ่ก็เห็นด้วย ถึงแม้ว่าจะปรากฏมีข่าวออกมาว่ามีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คัดค้านก็ตาม แต่แท้ที่จริงควรระวังฟังเสียงส่วนใหญ่ นอกจากนี้หากจะมีข้อบกพร่องอยู่ในร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาล และของพรรคประชาธิปัตย์ที่เสนอ ก็อาจจะหาทางแก้ไขได้ แต่ในหลักการใหญ่ที่สำคัญต้องให้มีการเลือกตั้งตามวาระ ดังนั้นสภาผู้แทนราษฎรลงคะแนนเสียง 135 เสียง ยื่นยันร่างพระราชบัญญัติฉบับเดิมเพื่อผ่านไปยังนายกรัฐมนตรีควรส่งต่อไปยังพระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายออกไปแล้ว ทางกระทรวงมหาดไทยต้องการจะแก้ไขก็สามารถเสนอร่างใหม่เข้ามาได้ โดยไม่เกิดความเสียหาย นายสุรินทร์ ฯ ได้กล่าวว่า การที่วุฒิสภาได้เสนอเหตุผลที่ไม่ต้องการให้ร่างฉบับนี้ออกมา ด้วยเหตุที่กลัวการแตกแยก และจะทำให้พวกคอมมิวนิสต์เข้ามาเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ด้วยกำลังเงินนั้น ในทาง-

¹ สำนักเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 4 สามัญสมัยที่สอง ในวันศุกร์ที่ 4 กรกฎาคม 2518.

² เรื่องเดียวกัน.

ความเป็นจริงแล้ว กฎหมายปกครองท้องถิ่นฉบับนั้นนอกจากจะเก่าแก่มาแล้ว ก็ยังจะเห็นได้ว่า ใช้นาตั้งแต่ปี 2457 กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน บางคนกลับกระทำตัวเป็นโจร ทั้งนี้เนื่องมาจากอยู่ในตำแหน่งมานานจนทำให้ชาวบ้านเป็นคอมมิวนิสต์กันมาก¹

นอกจากนี้ผู้เสนอยังได้อ้างเหตุผลว่า ถ้าหากมีการเปลี่ยนตัวผู้บริหารท้องถิ่น อันหมายถึงกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแล้ว จะทำให้มีการพัฒนาท้องถิ่นอย่างมาก โดยจะเป็นการแข่งขันเพื่อพัฒนาท้องถิ่นระหว่างหมู่บ้านกับหมู่บ้าน ตำบลกับตำบล การประชุมของสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่แล้ว ก่อนส่งไปยังวุฒิสภา สภาผู้แทนลงคะแนนเสียงถึง 156 ต่อ 1 จึงแสดงให้เห็นว่าสภาผู้แทนเห็นพ้องอย่างมาก นอกจากนี้ ในปัจจุบันตัวบุคคลผู้ที่ต้องการจะสมัครเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้เริ่มหาเสียงกันแล้ว เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วถ้าปล่อยให้ผ่านไปก็จะเกิดเป็นปัญหา ค้วยเหตุที่ตัวกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อาจจะมีวาทะโกธแค้น และข่มเหงผู้ที่จะมาสมัครได้ สาเหตุอีกอย่างหนึ่งซึ่งทางวุฒิสภาได้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นโดยอ้างถึงงบประมาณในการเลือกตั้งจะไม่มีนั้น ปรากฏว่าไม่เป็นความจริง เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยได้เตรียมงบประมาณไว้แล้ว²

สำหรับผู้สนับสนุนในการ เสนอยืนยันร่างพระราชบัญญัตินี้ก็อ้างถึงหลักความเป็นประชาธิปไตย กล่าวคือ ควรจะมีการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่น จากหลักการดังกล่าวนี้จึงควรจะให้มีการเลือกตั้งเป็นวาระจากราษฎร ผู้สนับสนุนได้กล่าวโต้แย้งทางคานวุฒิสภาว่าไม่ได้ใช้ความรอบคอบในการพิจารณา ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากวันที่ประชุมวุฒิสภาวันนั้น ได้มีวุฒิสมาชิกมาประชุมน้อย การที่วุฒิสภาอ้างเหตุผลว่ากล่าวกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มาจากคอมมิวนิสต์นั้นไม่ถูกต้อง ค้วยเหตุที่ว่าผู้แทนราษฎรที่เลือกตั้งเข้ามาอาจจะเป็นผู้แทนคอมมิวนิสต์ได้เหมือนกัน นอกจากนี้การที่ไม่มี-

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1 วิสามัญสมัยที่ 2 วันศุกร์ที่ 7 พฤศจิกายน 2518.

²เรื่องเดียวกัน.

เลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นวาระนั้นถือว่าเป็นการปิดหูปิดตาประชาชน ทำให้ฝ่ายคอมมิวนิสต์โฆษณาชวนเชื่อได้ง่าย แท้ที่จริงควรจะมีการกระจายอำนาจออกไป ผลที่เกิดจากการที่รวมอำนาจเอาไว้ที่ศูนย์กลางในบางรัฐบาลที่ผ่านมา เช่น รัฐบาลเก่าจะทำให้เป็นเผด็จการได้ เหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การเลือกตั้งยังจะทำให้เป็นที่พึงของประชาชนภายในหมู่บ้านได้อีกเมื่อมีเหตุร้าย เนื่องจากผู้บริหารงานในท้องถิ่นจะต้องรับคำเนิการแก้ไขในวาระที่ตนได้เข้าดำรงตำแหน่ง นอกจากนี้ยังจะทำให้ขั้นตอนของประชาธิปไตยดำเนินต่อไปเพื่อเข้าสู่การเลือกตั้งในระดับชาติ

การเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นวาระจึงเป็นการวางรากฐานในระบบประชาธิปไตยอีกด้วย โดยทั่วไปแล้วการเลือกตั้งนั้นจะได้คนดีมากกว่าคนชั่ว แม้ว่าการเลือกตั้งนั้นอาจจะนำมาซึ่งความแตกแยกก็จริงอยู่ แต่ก็มีความแตกแยกตามวิถีทางการเมือง ทั้งนี้ประชาชนส่วนใหญ่ก็ต้องยอมรับเสียงข้างมากในที่สุด นอกจากนี้การเลือกตั้งในระดับชาวบ้านก็ไม่ได้ใช้เงินมากนัก ส่วนปัญหาการรอนสิทธิของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ดำรงตำแหน่งอยู่แล้ว อาจจะแก้ไขโดยความตึงเครียดลง โดยกำหนดให้มีการเลือกตั้งภายใน 90 วัน สำหรับหลักการแล้วควรจะให้ผ่านไปอีกก่อน ผลคืออีกประการหนึ่งของการเลือกตั้งเป็นวาระก็คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของนายอำเภอ เสมียนพนักงานอำเภอ จึงจะทำให้การเงินไปสู่สภาตำบลของรัฐบาลในชุดปัจจุบัน จะได้ถึงมือประชาชน ด้วยเหตุที่ว่าผู้ใหญ่บ้าน ไม่ทุจริตร่วมกับนายอำเภอ เสมียนพนักงานอำเภอ¹

ในการคัดค้านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ผู้คัดค้านได้โต้แย้งว่างบประมาณในการเลือกตั้งต้องสิ้นเปลืองไปอย่างมาก จนอาจจะไม่พอเพียงเนื่องจากว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีถึงห้าหมื่นกว่าคน รวมทั้งทำให้เกิดความเจ็บแค้นต่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ดำรงตำแหน่งอยู่เป็นอันมาก นอกจากนั้นในการปฏิบัติงานของกำนันและผู้ใหญ่บ้านหากเป็นไปในทางที่ไม่ดีก็จะต้องถูกลงโทษจากนายอำเภอ หรือฝ่ายปกครองอยู่แล้ว

¹ เรื่องเดียวกัน.

คงกล่าวได้ว่า ค่าของคนอยู่ที่ผลของงาน ตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นมือเป็นเท้าของฝ่ายปกครอง ย่อมถูกควบคุมโดยผู้บังคับบัญชา กล่าวคือ จะต้องรับคำสั่งจากกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ นอกจากนี้ก็จะเห็นได้ว่าตำแหน่งต่าง ๆ ที่จะได้รับเลือกตั้งนั้นมียู่มากมาย รวมทั้งการเลือกตั้งต่าง ๆ นั้นยังมีผู้มาใช้สิทธิอยู่น้อยมาก จนอาจพิจารณาได้จาก การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีคนมาใช้สิทธิเพียงร้อยละ 30 ถึง 40 เท่านั้น ฝ่ายผู้คัดค้านได้ให้เหตุผลต่อไปอีกว่า การเลือกตั้งยังจะนำไปสู่การแบ่งพรรคแบ่งพวก อันเป็นผลทำให้เกิดความรุนแรงแตกแยก จนอาจจะทำให้มีการสูญเสียชีวิตขึ้น ส่วนเงินที่จะนำมาใช้ในการเลือกตั้งควรจะนำไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นในการแก้ปัญหาอุทกภัยน้ำท่วม (ซึ่งกำลังประสบอยู่) เพื่อให้ประชาชนที่อาศัยอยู่จะทำให้เกิดประโยชน์มากกว่า การเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากการเลือกตั้งได้นำไปสู่ความแตกแยกและขาดความสามัคคี ในทางที่ดีแล้วควรจะให้ฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ เข้มงวดต่อการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะดีกว่า¹ หลังจากการอภิปรายสิ้นสุดลงที่ประชุมได้ยืนยันรับหลักการ เคมีด้วยคะแนนเสียง 151 จึงได้ส่งตรงไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธย แต่ยังไม่ทันที่นายกรัฐมนตรีจะส่งไปให้ทางสำนักเลขาธิการพระราชวัง ก็มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน จนเป็นผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต้องตกไป

3.2.5 แนวทางการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นของกระทรวงมหาดไทย

พ.ศ. 2518

นายสะอาด ปายะนันท์ อดีตผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ได้มีการเสนอแนวความคิดที่จะปรับปรุงรูปแบบ และโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้คือ² :-

¹ เรื่องเดียวกัน.

² สะอาด ปายะนันท์, การปรับปรุงการปกครองท้องถิ่น (เอกสารโรเนียวของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย) มกราคม 2518.

1. กฎหมายว่าด้วยระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ต้องเป็นไปตามหลักการปกครองตนเอง และตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น
2. ควรจัดองค์กรท้องถิ่นทุกรูป ให้มาจากการเลือกตั้ง บางรูปยังขาดอิสระให้พิจารณาปรับปรุง
3. ในการเลือกตั้งให้มีการออกเสียงโดยตรงทุกแบบ
4. ควรผ่อนคลายหรือถอนตัวออกโดยสิ้นเชิงในกรณีที่มีข้าราชการประจำไปเกี่ยวข้องอยู่ด้วย
5. ให้พิจารณากระจายรายได้เพิ่มให้แก่ท้องถิ่น
6. ควรปรับปรุงการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ให้มีเพียงชุดเดียว
7. รูปของการปรับปรุงบางรูปยังขาดอิสระ ให้พิจารณาปรับปรุง¹
8. ควรปรับปรุงการคลัง และวิธีการงบประมาณให้อยู่ในระบบเดียวกัน
9. ควรกำหนดราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้ดูแลส่งเสริมหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้ชัดเจน

แนวความคิดในการปรับปรุงรูปแบบและโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่น ได้ถูกนำเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้การปรับปรุงรูปแบบและโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้พิจารณาทั้ง 3 รูป คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาล สำหรับในรูปขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหลักการที่สำคัญคือ ให้มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยผ่านมาจากการแต่งตั้งของสภาจังหวัด รวมทั้งโอนบรรดาทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ งบประมาณ รวมทั้งโอนข้าราชการส่วนจังหวัดและลูกจ้างให้ด้วย ในกรณีนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดคงเหลือแต่อำนาจบริหารงานส่วนภูมิภาคเท่านั้น ดังนั้นบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเพียงควบคุม

¹รูปการปกครองท้องถิ่นบางรูปที่ยังขาดอิสระ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และสุขาภิบาล

ส่งเสริม และเป็นพี่เลี้ยงประคับประคองให้กิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
ดำเนินการต่อเนื่องกันไปโดยไม่ขาดระยะ สำหรับในระยะแรก ๆ ที่ยังไม่มีความ
ว่าควยระเบียบพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือในกรณีที่ท้องถิ่นใดยังมีรายได้ไม่พอที่จะจัด
ให้มีพนักงานประจำ ก็อาจจำเป็นต้องมีการตั้งปลัดจังหวัดให้ทำหน้าที่ผู้อำนวยการ
การองค์การบริหารส่วนจังหวัดแทนไปพลางก่อน รวมทั้งอาจให้ข้าราชการส่วนภูมิภาค
บางคนเข้าช่วยเหลืองานบางหน้าที่เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน ทั้งนี้คงจะ
ไม่เกิน 2 ปี จนกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ๆ จะมีรายได้พอที่จะจัดจ้าง
เจ้าหน้าที่นั้น ๆ ได้เอง¹

สำหรับในส่วนที่ว่าควยเทศบาลแล้ว ทางคานกระทรวงมหาดไทยก็ได้
เสนอแนวทางการปรับปรุงดังนี้คือ² :-

1. ให้ยกเลิกกฎหมายเทศบาลทุกฉบับ โดยให้ใช้กฎหมายฉบับใหม่
นี้แทน โดยให้ยกเลิกคำว่า "เทศบาลตำบล" "เทศบาลเมือง" และ "เทศบาล
นคร" โดยให้ใช้เพียงชื่อเทศบาลเท่านั้น ไม่ต้องระบุว่าเป็น นคร เมือง หรือ
ตำบล

2. เทศบาลอาจจะขอเสนออนุมัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อแต่งตั้ง
ข้าราชการส่วนภูมิภาค ไปช่วยปฏิบัติงานเทศบาลเป็นการชั่วคราวได้

3. การจัดตั้งเทศบาลนั้นให้พิจารณาสภาพอันสมควร โดยดูจาก
รายได้ที่พอควรแก่การจะปฏิบัติหน้าที่อันพึงกระทำ ราษฎรที่อยู่หนาแน่นพอสมควร
และความเห็นชอบจากผู้มีสิทธิออกเสียงส่วนมากในท้องถิ่น

4. ระบบการบริหารเทศบาล ให้มีเป็น 2 ระบบ หรือ 2 แบบ คือ:-

¹ กระทรวงมหาดไทย, ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด
พ.ศ. 2518.

² กระทรวงมหาดไทย, ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2518.

ส่งเสริม และเป็นพี่เลี้ยงระดับประคองให้กิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
ดำเนินการต่อเนื่องกันไปโดยไม่ขาดระยะ สำหรับในระยะแรก ๆ ที่ยังไม่มีความหมาย
ว่าด้วยระเบียบพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือในกรณีที่ต้องดำเนินการโดยยังมีรายได้ไม่พอที่จะจัด
ให้มีพนักงานประจำ ก็อาจจำเป็นต้องมีการตั้งปลัดจังหวัดให้ทำหน้าที่ผู้อำนวยการ
การองค์การบริหารส่วนจังหวัดแทนไปพลางก่อน รวมทั้งอาจให้ข้าราชการส่วนภูมิภาค
บางคนเข้าช่วยเหลืองานบางหน้าที่เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน ทั้งนี้คงจะ
ไม่เกิน 2 ปี จนกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ๆ จะมีรายได้พอที่จะจัดจ้าง
เจ้าหน้าที่นั้น ๆ ได้เอง¹

สำหรับในส่วนที่ว่าด้วยเทศบาลแล้ว ทางคานกระทรวงมหาดไทยก็ได้
เสนอแนวทางการปรับปรุงดังนี้คือ² :-

1. ให้ยกเลิกกฎหมายเทศบาลทุกฉบับ โดยให้ใช้กฎหมายฉบับใหม่
นี้แทน โดยให้ยกเลิกคำว่า "เทศบาลตำบล" "เทศบาลเมือง" และ "เทศบาล
นคร" โดยให้ใช้เพียงชื่อเทศบาลเท่านั้น ไม่ต้องระบุว่า นคร เมือง หรือ
ตำบล
2. เทศบาลอาจจะขอเสนออนุมัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อแต่งตั้ง
ข้าราชการส่วนภูมิภาค ไปช่วยปฏิบัติงานเทศบาลเป็นการชั่วคราวได้
3. การจัดตั้งเทศบาลนั้นให้พิจารณาสภาพอันสมควร โดยดูจาก
รายได้ที่พอควรแก่การจะปฏิบัติหน้าที่อันพึงกระทำ ราษฎรที่อยู่หนาแน่นพอสมควร
และความเห็นชอบจากผู้มีสิทธิออกเสียงส่วนมากในท้องถิ่น
4. ระบบการบริหารเทศบาล ให้มีเป็น 2 ระบบ หรือ 2 แบบ คือ:-

¹กระทรวงมหาดไทย, ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด
พ.ศ. 2518.

²กระทรวงมหาดไทย, ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2518.

ก. แบบสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี(Mayor and Council)

และ

ข. แบบสภาเทศบาล นายกเทศมนตรี และผู้อำนวยการเทศบาล
(Mayor, Council and City Manager)

เทศบาลในรูปสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีนั้น เป็นเทศบาลในระบบเดิม ซึ่งจะใช้ต่อไปหรือไม่นั้น ให้สภาเทศบาลเป็นผู้พิจารณา ก่อนที่สภาเทศบาลชุดปัจจุบันจะ สิ้นสุดลง ภายใน 90 วัน แล้วรายงานให้ทางกระทรวงมหาดไทยทราบ ถ้ากรณีที่สภา ไม่มีมติ หรือมีการยุบสภา ก่อนครบวาระให้อยู่ในดุลยพินิจของกระทรวงมหาดไทยที่จะ กำหนดให้มีการบริหารเทศบาลในรูป ก. หรือ ข.

เทศบาลในรูป ก. นั้น ยังคงมีลักษณะเหมือนกับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ ให้คณะเทศมนตรีมีอำนาจควบคุมและมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารกิจการของ- เทศบาลตามกฎหมาย โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า และปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับ- บัญชา และรับผิดชอบในงานประจำทั่วไปของเทศบาล กับรับผิดชอบโดยตรงต่อคณะ- เทศมนตรี¹ สำหรับเทศบาลในรูป ข. นั้น สภาเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกขึ้นเป็นนายก- เทศมนตรี และนายกเทศมนตรีจะเป็นประธานที่ประชุมสภาเทศบาล และนายก- เทศมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งผู้อำนวยการเทศบาลตามสัญญาจ้าง และตามมติของสภา- เทศบาล ผู้อำนวยการเทศบาลนั้นจะต้องมีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรี หรือ เทียบเท่า หรือเคยเป็นข้าราชการหรือพนักงานในองค์การของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ที่ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้าแผนกหรือเทียบเท่าไม่น้อยกว่า 3 ปี นอกจากนี้ก็ ยังต้องไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น สภาผู้แทนราษฎร หรือดำรงตำแหน่งใด ๆ ใน หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ²

¹ เรื่องเดียวกัน.

² เรื่องเดียวกัน.

ผู้อำนวยการเทศบาลอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาล และรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาล โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้คือ¹ :-

1. ปฏิบัติงานตามนโยบายและมติของสภาเทศบาล
2. ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ
3. จัดทำงบประมาณเทศบาล เสนอต่อสภาเทศบาล
4. รายงานกิจการและการคลังของเทศบาลต่อสภาเทศบาล เมื่อสิ้นปีงบประมาณ
5. ปฏิบัติการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ

นอกจากนี้ ในส่วนที่ว่าด้วยหน้าที่ของเทศบาลก็ยังแบ่งออกเป็น 3 ประการ คือ หน้าที่ที่พึงกระทำรวม 17 ประการ หน้าที่ที่อาจกระทำโดยได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด รวม 5 ประการ รวมทั้งหน้าที่ที่อาจกระทำได้โดยได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยอีก 5 ประการ ตลอดจนยังกำหนดให้เทศบาลได้รับรายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อมุ่งแสวงหากำไรในเขตเทศบาล ตามแต่จะได้อีกกฎหมายกำหนดไว้ นอกจากนี้เทศบาลยังมีรายได้จากการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมพิเศษ รวมทั้งได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ตลอดจนองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น²

ในส่วนที่ว่าด้วยสุขาภิบาลนี้ ทางด้านกระทรวงมหาดไทยได้เสนอปรับปรุงดังนี้ คือ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 และพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2) พ.ศ. 2511 รวมทั้งให้ยกเลิกสุขาภิบาลที่มีรายได้ต่ำกว่า 200,000 บาท โดยโอนกิจการนี้ ทรัพย์สิน สิทธิ งบประมาณ ที่มีอยู่ไปให้

¹ เรื่องเดียวกัน.

² เรื่องเดียวกัน.

แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับการบริหารงานของสุขาภิบาลรูปใหม่ที่จัดตั้งขึ้นมาได้ใช้กรรมการ 3 คน เมื่อสุขาภิบาลนั้นมีรายได้สิ้นปีต่ำกว่า 500,000 บาท และให้ใช้กรรมการ 5 คน เมื่อสุขาภิบาลนั้นมีรายได้สิ้นปีสูงกว่า 500,000 บาท คณะกรรมการสุขาภิบาลทำหน้าที่เป็นทั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ นอกจากนี้ยังให้มีพนักงานประกอบค้ายปลัดสุขาภิบาล สมุหบัญชีสุขาภิบาล และพนักงานสุขาภิบาลอื่นตามความจำเป็น ปลัดสุขาภิบาล เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบงานประจำทั่วไป¹

สำหรับหน้าที่ของสุขาภิบาลยังแบ่งเป็นหน้าที่ที่พึงกระทำ 10 ประการ หน้าที่ที่อนุวัติโดยผู้ว่าราชการจังหวัด 6 ประการ รวมทั้งหน้าที่อาจทำโดยอนุัติกระทรวงมหาดไทยอีก 2 ประการ ในส่วนที่ว่าด้วยการควบคุมนั้นกระทรวงมหาดไทยยังอาจสั่งให้ยุบคณะกรรมการได้ นอกจากนี้นายอำเภอก็ยังมิอาจสั่งให้เพิกถอนหรือให้ระงับการที่สุขาภิบาลปฏิบัติที่มีชอบด้วยกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อย รวมทั้งยังอาจจะแนะนำ ตักเตือน ตรวจสอบ ได้อีกด้วย²

แนวทางการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นของกระทรวงมหาดไทย ปี พ.ศ. 2518 ได้รับการพิจารณาผ่านจากคณะรัฐมนตรี เฉพาะในร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น คณะรัฐมนตรีได้นำเข้าสู่ระเบียบวาระของสภาผู้แทนราษฎร แต่ก็ยังไม่ได้รับการนำเสนอเพื่อพิจารณาเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรในวาระแรก ส่วนอีกสองร่างพระราชบัญญัติเพียงอยู่ในชั้นการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น

¹ กระทรวงมหาดไทย, ร่างพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2518.

² เรื่องเดียวกัน.

3.3 รัฐบาลชุก ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช

(20 เม.ย.19 - 5 ต.ค.19)

เมื่อพิจารณาจากการแถลงนโยบายของรัฐบาลในสมัยของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช จะเห็นได้ว่ารัฐบาลนี้พยายามจะวางรากฐานของการปกครองท้องถิ่นอยู่เป็นอย่างมาก โดยได้ให้การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นนโยบายเร่งด่วน ทั้งนี้อาจพิจารณาได้จากคำแถลงนโยบายดังนี้ :-

"รัฐบาลนี้จะเริ่มดำเนินการให้มีกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเองภายในระยะเวลาที่กำหนดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง และให้ท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินนโยบายของตน"¹

ผลงานชิ้นแรกของรัฐบาลชุกนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นก็คือ การนำร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ในร่าง เติมผ่านจากสภาผู้แทนราษฎร เข้าสู่วุฒิสภา โดยนายสุรินทร์ มาศดิตถ์ ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการสำนักนายกรัฐมนตรี ได้เข้าไปเสนอหลักการและเหตุผล จนในที่สุดที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติรับหลักการและให้มีการแปรญัตติภายใน 7 วัน แต่ในขณะที่ทางคานวุฒิสภากำลังแปรญัตติอยู่นั้น ก็ได้เกิดมีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน² อันเป็นผลทำให้เกิดการยุบสภาผู้แทนราษฎร และล้มเลิกรัฐธรรมนูญปี 2517 ทำให้วุฒิสภาคงหมดสภาพไป นอกจากการเสนอร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ดังกล่าวแล้ว ทางคานรัฐบาลก็ยังได้นำเสนอร่างพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นอีกถึง 3 ฉบับ อันได้แก่ร่างพระราชบัญญัติสภาภิบาล ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล รวมทั้งร่างพระราชบัญญัติสภาภิบาล ร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับได้เสนอเข้าสู่

¹ รุ่งฤทธิ ศยามานนท์, หน้า 199.

² สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 8 สามัญสมัยที่สอง วันพุธที่ 15 กันยายน 2519.

สภาผู้แทนราษฎรสามัญสมัยแรก ครั้งที่ 13 ในวันที่ 8 กรกฎาคม 2519 สำหรับสาระสำคัญของการเสนอร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับ ในครั้งนี้ ผู้เสนอได้ยกเหตุผลว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่น และมีอิสระในทางการเก็บภาษีอากรและการเงินแห่งท้องถิ่น ให้มีการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นภายในเวลาสองปี ตั้งแต่วันใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 จึงเป็นการสมควรจัดรูปการปกครองท้องถิ่นค่านุชาภิบาล เทศบาล และประชาภิบาล โดยกำหนดให้มีการเลือกตั้งกรรมการสุชาภิบาล สมาชิกสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี สมาชิกสภาประชาภิบาล และคณะมนตรีประชาภิบาล ทั้งทางตรงและเป็นการลับ ฉะนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติเหล่านี้ขึ้นมา¹ สำหรับร่างพระราชบัญญัติเหล่านี้ก็ไต่แก

3.3.1 ร่างพระราชบัญญัติสุชาภิบาล (ฉบับที่.....) พ.ศ.....

เมื่อพิจารณาสาระสำคัญในร่างพระราชบัญญัติสุชาภิบาล จะเห็นได้ว่า สุชาภิบาลมีลักษณะเป็นนิติบุคคล ประกอบด้วยคณะกรรมการสุชาภิบาล มีจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 7 คน ทั้งนี้ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งโดยตรงและลับ ในส่วนอายุการดำเนินการของคณะกรรมการสุชาภิบาลมีกำหนดคราวละ 4 ปี ประธานกรรมการสุชาภิบาลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการของคณะกรรมการสุชาภิบาล โดยรับผิดชอบในการบริหารกิจการของสุชาภิบาลตามกฎหมาย นอกจากนี้สุชาภิบาลยังมีพนักงานสุชาภิบาลอื่น ๆ ตามความจำเป็น สำหรับอำนาจหน้าที่สุชาภิบาลนั้น สุชาภิบาลสามารถกระทำกิจการภายในเขตสุชาภิบาลได้ 11 ประเภท รวมทั้งอาจจัดทำไต่ภายในเขตสุชาภิบาล 10 ประเภท ตลอดจนสุชาภิบาลอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่น

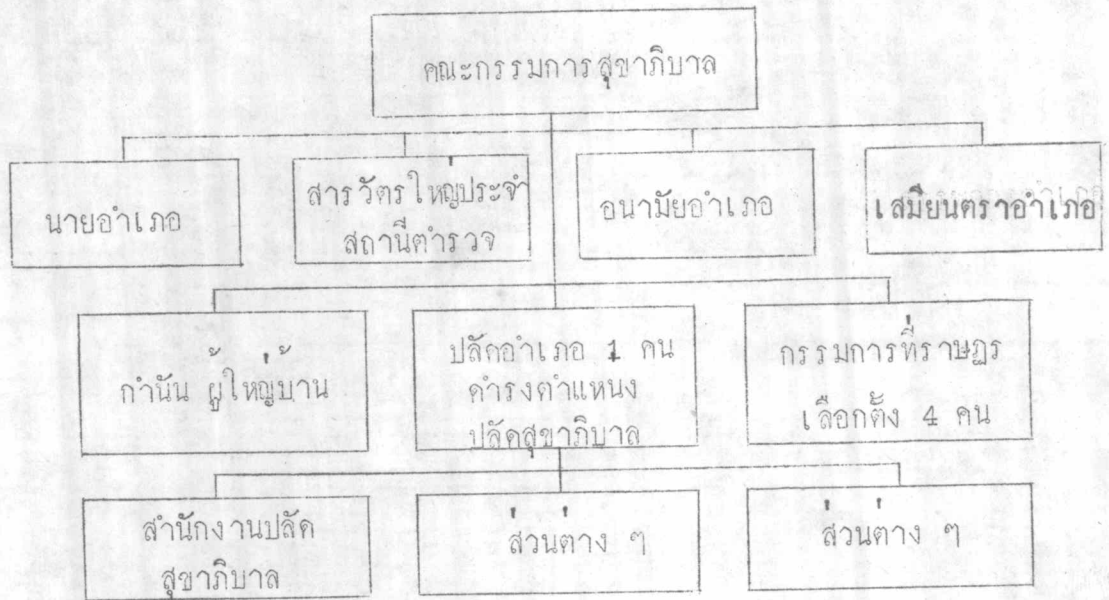
¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 13 สามัญสมัยแรก วันที่ 8 กรกฎาคม 2519.

ได้โดยก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดในบางเงื่อนไข นอกจากนี้อาจทำกิจการนอกเขตสุขาภิบาลได้ในบางกรณี คณะกรรมการยังมีอำนาจตราข้อบังคับสุขาภิบาลกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดข้อบังคับสุขาภิบาลไว้ด้วย แต่ห้ามมิให้เกิน 1 พันบาท ข้อที่น่าสนใจก็คือ สุขาภิบาลยังมีสิทธิที่จะยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายใน 15 วัน เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้คณะกรรมการสุขาภิบาลพ้นจากตำแหน่งเมื่อหากคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการสุขาภิบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาล หรือเมื่อปรากฏว่าคณะกรรมการสุขาภิบาลขาดการประชุมสามครั้งติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังอาจจะแนะนำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้คณะกรรมการสุขาภิบาลพ้นจากตำแหน่งได้เมื่อเห็นว่าปฏิบัติหน้าที่เสียหายแก่สุขาภิบาล

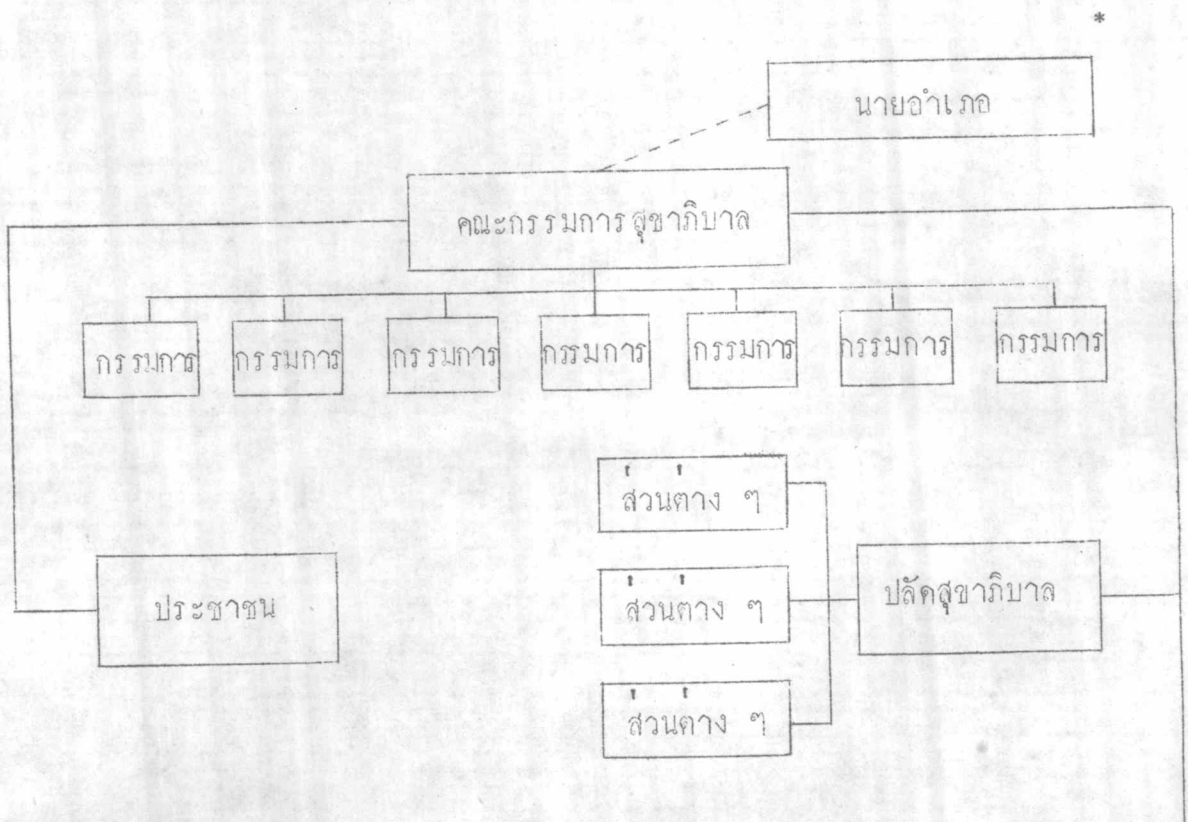
ในเรื่องของการวางระเบียบข้อบังคับการประชุม การคลัง รวมตลอดทั้งวิธีการงบประมาณต่าง ๆ ทางฝ่ายกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้วางระเบียบ และนายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลชี้แจงแนะนำ ตักเตือน ตรวจสอบกิจการ และเรียกรายงานมาได้ ทั้งนี้หากทางสุขาภิบาลไม่ปฏิบัติตาม ให้นายอำเภอรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ เพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร รวมทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดอาจแนะนำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้คณะกรรมการสุขาภิบาลพ้นจากตำแหน่งได้ เมื่อเห็นว่าปฏิบัติหน้าที่เสียหายแก่สุขาภิบาล สำหรับบทเฉพาะกาลนี้ได้กำหนดให้การเลือกตั้งภายใน 90 วัน¹ เพื่อพิจารณาจากแผนภูมิ² การจัดระเบียบบริหารสุขาภิบาลในรูปแบบเก่าและรูปแบบใหม่ที่เสนอเข้ามา อาจจะพิจารณาเปรียบเทียบได้ดังนี้ คือ :-

¹ เรื่องเดียวกัน.

² จากเอกสารประกอบการพิจารณาในการประชุมครั้งนี้, หน้า 71-2.



แผนภูมิข้างบนนี้เป็นแผนภูมิแสดงการจัดระเบียบบริหารสุชาภิบาลในปัจจุบัน สำหรับการ
 การจัดระเบียบบริหารสุชาภิบาลตามร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ มีลักษณะตามแผนภูมิข้างล่างนี้



*
หมายเหตุ

1. นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลชี้แจง แนะนำ ตักเตือน ตรวจสอบกิจการ รวมทั้งเรียกรายงานเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากสุขาภิบาล มาตรวจได้

2. ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจแนะนำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สั่งให้คณะกรรมการสุขาภิบาลพ้นจากตำแหน่งได้

การเสนอร่างพระราชบัญญัติสุขาภิบาลฉบับนี้ ได้มีผู้คัดค้านโดยกล่าวว่า รัฐบาลนี้ยังไม่ได้ให้อำนาจอิสระอย่างแท้จริงแก่สุขาภิบาล ด้วยเหตุที่นายอำเภอและ ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจอยู่อย่างมาก กล่าวคือ ถ้าหากผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่เห็นชอบด้วยกับข้อบังคับ ข้อบัญญัติสุขาภิบาลแล้วก็จะ เป็นอันตกไป ทำให้ไม่ สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 214 ของรัฐธรรมนูญ ปี 2517 ดังนั้นอำนาจของ ผู้บริหารงานท้องถิ่นจึงยังคงไม่มีอยู่อย่างแท้จริง เช่นเดียวกับผู้บริหารงานท้องถิ่น กรุงเทพมหานครที่ยังไม่มีอำนาจในการจับกุมโจรผู้ร้าย ทั้งที่อำนาจนี้ควรจะเป็น ของท้องถิ่น แต่ทางส่วนกลางคือ กระทรวงมหาดไทยกลับเข้ามาควบคุมเสียเอง จึงทำให้เห็นว่ารัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ในฐานะเป็นผู้เสนอก็ยังคงหวงอำนาจไว้ ที่ส่วนกลางเช่นเดิม รวมทั้งยังเห็นได้ว่า การควบคุมสุขาภิบาลกลับมีมากขึ้นกว่า เดิม อันทำให้เห็นว่าสุขาภิบาลในรูปแบบเก่ามีลักษณะการกระจายอำนาจมาก กว่ารูปแบบใหม่ โดยพิจารณาทางด้านการคลัง และการควบคุม ทั้งนี้ถ้าหากให้ มีการเลือกตั้งไปย่อมจะทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณ โดยไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ อย่างแท้จริง นอกจากนี้ในปัจจุบันรัฐบาลยังมีเรื่องที่สำคัญอีกมาก ทั้งในเรื่องของ การปฏิรูปที่ดิน ตลอดจนเรื่องของปากของท้องถิ่น¹

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 13 สามัญสมัยแรก.

ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ดังนั้นการที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือ
 กระทรวงมหาดไทยมีสิทธิสั่งยุบสภาภิบาลไค้ นั้น ก็เป็นไปตามเงื่อนไขที่ว่าสภาภิบาล
 จะทำความเสียหายให้แก่ท้องถิ่น มิฉะนั้นแล้ว ผู้บริหารงานท้องถิ่น คือ ในสภา-
 ภิบาลอาจจะมีการทุจริตหรือกระทำผิดพลาดเสียหายอย่างร้ายแรง สำหรับในกรณี
 ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอเข้าไปควบคุมดูแลก็เพียงแต่ตักเตือนมิใช่เข้า
 ไปปกครอง ดังนั้นเมื่อฝ่ายบริหารทำเกินสมควรก็ให้โอกาสที่จะให้สภาภิบาลนั้น
 พ้องร้องต่อศาลปกครองให้วินิจฉัยว่าการกระทำของฝ่ายบริหารว่ากระทำไปโดย-
 ชอบหรือไม่ จึงไม่เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญในการจะให้อิสระแก่ท้องถิ่น นอกจากนี้
 นี้ผู้สนับสนุนก็ยังได้กล่าวว่ารัฐบาลชุดนี้เพิ่งบริหารประเทศได้เพียง 2 เดือนเศษ ๆ
 พยายามที่จะนำเอากฎหมายฉบับนี้ออกมาเสนอต่อสภาทั้งที่แม้ว่าจะไม่ทันกำหนดที่-
 เขียนเอาไว้ในรัฐธรรมนูญในระยะเวลา 2 ปี แต่ก็พยายามทำอย่างดีที่สุด
 เนื่องจากรัฐบาลชุดก่อนมีโอกาจะทำก็ไม่ได้ทำ ไม่ได้เขียนกฎหมายมา อย่างไรก็ตาม
 ที่ถามในที่สุดที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็ได้รับหลักการพระราชบัญญัติสภาภิบาลฉบับนี้
 ด้วยคะแนนเสียง 106 ต่อ 9 รวมทั้งให้มีการแปรญัตติกายใน 15 วัน¹

ภายหลังการอภิปรายสิ้นสุดลง ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ไม่สามารถ
 ผ่านชั้นพิจารณาการลงมติได้ในวาระที่ 3 ด้วยเหตุที่ว่าได้เกิดการปฏิรูปการ-
 ปกครองแผ่นดินเสียก่อน

3.3.2 ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่.....) พ.ศ.....

การประชุมวาระเดียวกันนี้ ก็ได้มีการนำเอาร่างพระราชบัญญัติ
 เทศบาลที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี และนายสันต์ เทพมณี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
 โดยได้รับการพิจารณาร่วมกัน สำหรับร่างของนายสันต์ เทพมณี มีหลักการที่จะ
 ให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี เทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาลโดยตรงเช่น-

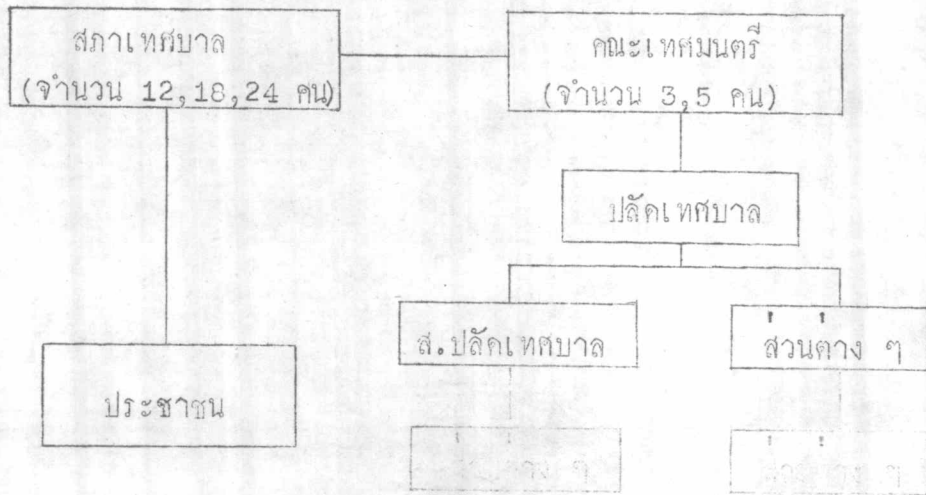
¹ เรื่องเดียวกัน.

เกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร, รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร โดยจะเป็นการแยกคณะเทศมนตรีออกจากสมาชิกสภาเทศบาล เนื่องจากในระบบที่คณะเทศมนตรีมาจากสภาเทศบาลนั้นทำให้คณะผู้บริหารที่เข้ามาดำรงตำแหน่งต้องอาศัยเงินทอนอย่างมาก จนทำให้กระทรวงมหาดไทยต้องยุบสภาเทศบาลบางแห่ง เพื่อแต่งตั้งหรือเลือกตั้งขึ้นมาใหม่ รวมทั้งประชาชนเองก็ยังไม่เข้าใจต่อระบบพรรคการเมืองที่พอในท้องถิ่น สำหรับคณะรัฐมนตรีซึ่งนายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ ผู้ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี ก็ได้เสนอให้มีการเปลี่ยนโครงสร้างที่เกี่ยวกับการจัดตั้งคณะผู้บริหารเทศบาล กล่าวคือ ให้มีการเลือกตั้งคณะเทศมนตรีเช่นเดียวกัน รวมทั้งกำหนดให้มีการควบคุมเทศบาลได้ตามสมควร เช่นเดียวกับสุขาภิบาล คือ ควบคุมเพียงเฉพาะเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง ส่วนการควบคุมในท้องถิ่นอื่น ๆ เช่น การตรวจสอบ การคลัง การบัญชี และการวางระเบียบต่าง ๆ ก็เป็นไปตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบ อย่างไรก็ตามทางคณะรัฐมนตรีมีความยืดหยุ่นที่จะให้สามารถแก้ไขมาตราต่าง ๆ ได้ เช่น การที่จะให้ผู้ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนอาจจะอยู่จนครบวาระประเด็นที่สำคัญก็คือ เพียงแต่ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น¹ ทั้งนี้ อาจจะพิจารณาได้จากการเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับใหม่ กับพระราชบัญญัติที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ จากแผนภูมิ² ดังต่อไปนี้ :-

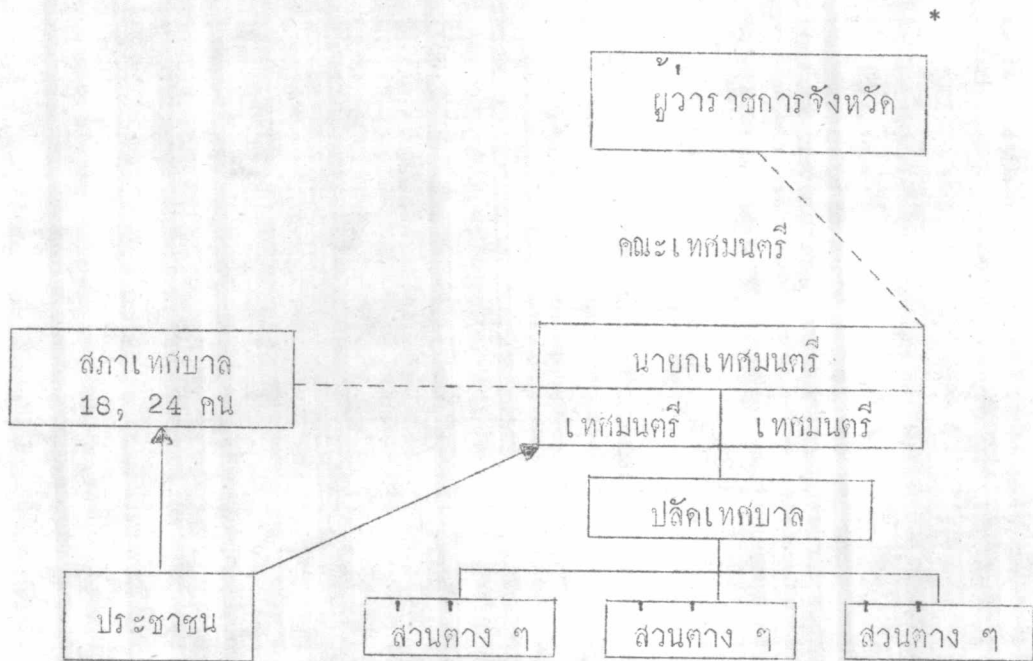
¹ เรื่องเดียวกัน.

² เอกสารประกอบการพิจารณา, หน้า 73-4.

แผนภูมิการจัดระเบียบบริหารเทศบาลในปัจจุบัน



แผนภูมิการจัดระเบียบบริหารเทศบาลตามร่าง พ.ร.บ.ที่เสนอ



*

หมายเหตุ

1. ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดูแลชี้แจง แนะนำ ตักเตือน ตรวจสอบกิจการ รวมทั้งเรียกรายงานเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาล มาตรวจได้

2. ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือคณะเทศมนตรี อาจแนะนำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยุบสภาเทศบาลได้

ผู้คัดค้านก็ได้ให้เหตุผลว่า เทศบาลในรูปแบบใหม่ก็ยังขาดอำนาจในการบริหารงานอย่างแท้จริง เนื่องจากเทศบาลยังขาดกำลังตำรวจ รวมทั้งการดำเนินงานของเทศบาลก็ยังไม่ดีเหมือนเดิม การเลือกตั้งแต่ละครั้งก็ยังต้องเสียเงินแต่ละเทศบาลถึงสองแสนบาท นอกจากนี้หากให้มีการเลือกตั้งก่อนที่ผู้ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนจะครบวาระอาจจะมีการประท้วงแบบก้นนั้ ผู้ใหญ่บ้าน การที่จะให้มีการเลือกตั้งและจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบใหม่ ยังเป็นการขัดต่อนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลที่จะให้มีการปกครองท้องถิ่น ทั่วเขตที่อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่มีต่อการปลดและยุบสภาเทศบาลก็ยังมีอยู่เหมือนเดิม ตลอดจนอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการควบคุมก็ยังมีอยู่มาก โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เสนอผ่านไปยังรัฐมนตรีมหาดไทย เมื่อเป็นเช่นนี้ประชาชนผู้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นมาก็ไม่ได้ควบคุมโดยตรง ผู้คัดค้านได้กล่าวว่าการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีไม่จำเป็นต้องมี เนื่องจากไม่ได้กำหนดเอาไว้ในรัฐธรรมนูญที่จะให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง แม้ว่านายกเทศมนตรีก็ยังมีมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม นอกจากนี้การยุบสภาเทศบาลรูปแบบใหม่ก็ทำได้ง่ายมาก ทางด้านสภาเทศบาลใช้เสียงเพียง 1 ใน 3 จากสมาชิกทั้งหมด ทั้งนี้จึงอาจจะทำให้สมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นฝ่ายค้านของคณะเทศมนตรีชื่อเสียงสมาชิกสภาเทศบาลอื่น ๆ ในอันที่จะลงมติไม่รับงบประมาณของคณะเทศมนตรี จนเป็นเหตุนำไปสู่การยุบสภาเทศบาลได้อย่างง่ายที่สุด¹

¹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สามีญสมัยแรก ครั้งที่ 13.

อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีผู้สนับสนุนเป็นอย่างมาก เนื่องจากเห็นว่าเป็นการเปิดโอกาสให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจมากขึ้น ทั้งในด้านบทบาทของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน จังหวัด (อ.ก.พ. จังหวัด) อันจะมีผลต่อไปในการขยายอำนาจของเทศบาล เช่น การเก็บรายได้และการจัดตั้งกำลังตำรวจ ในอันที่จะสร้างความสงบเรียบร้อยและความศักดิ์สิทธิ์ของท้องถิ่น ภายหลังการอภิปรายสิ้นสุดลง นายสันต์ เทพมณี ได้ถอนร่างของตนในเวลาต่อมาที่ประชุมได้ลงมติรับหลักการในร่าง พ.ร.บ. ของคณะรัฐมนตรีด้วยคะแนนเสียง 111 ต่อ 32 รวมทั้งได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา 33 คน เพื่อจัดให้มีการแปรญัตติภายใน 15 วัน¹ อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ไม่สามารที่จะผ่านออกจากสภาผู้แทนราษฎรได้ ด้วยเหตุที่ไปติดอยู่ในคณะกรรมการวิสามัญ ในขณะที่กำลังแปรญัตติ จนกระทั่งเกิดการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และทำให้ล้มเลิกรัฐธรรมนูญและรัฐสภา

3.3.3 ร่างพระราชบัญญัติประชาธิปไตย (ฉบับที่.....) พ.ศ.....

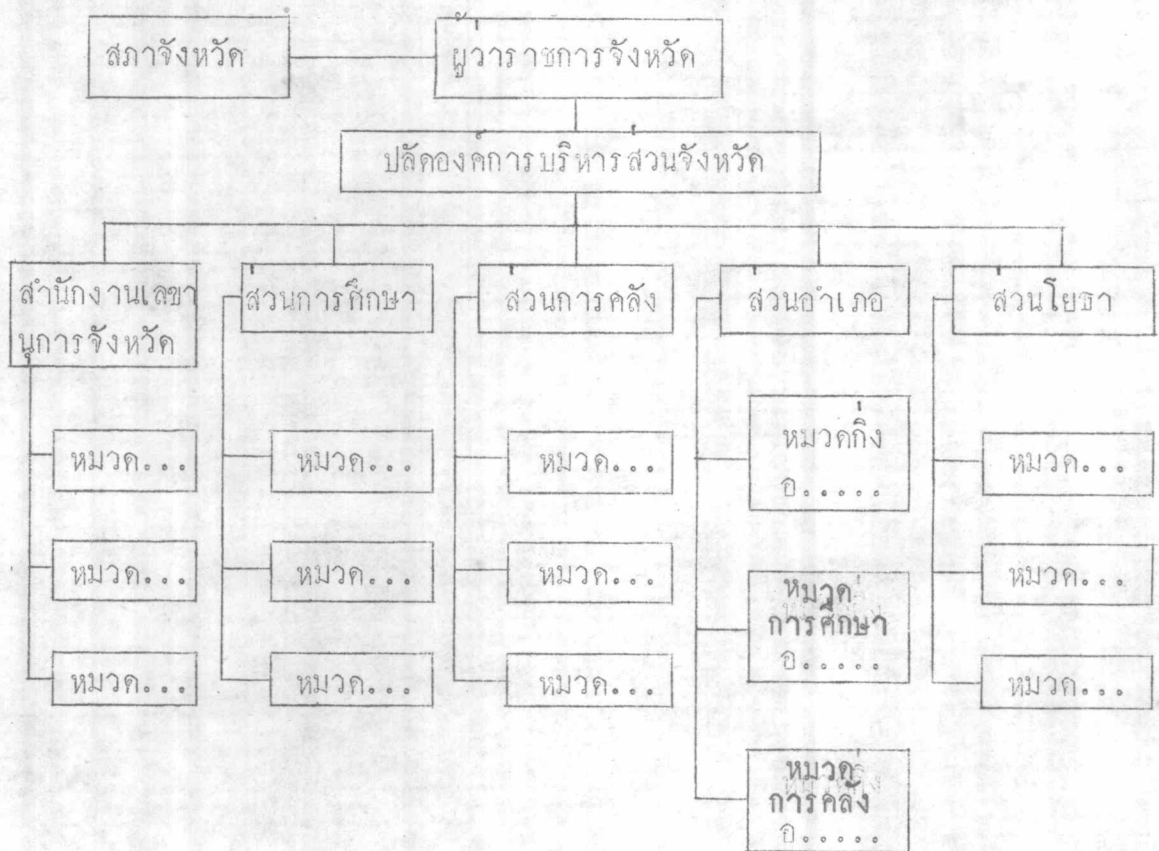
ร่างพระราชบัญญัติสุดท้ายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นที่ได้ถูกนำเสนอให้รัฐบาลของ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช คือ ร่างพระราชบัญญัติประชาธิปไตย ได้ถูกเสนอโดยคณะรัฐมนตรีพร้อมกับสมาชิกสภาผู้แทน ซึ่งมี นายสุรน ตื่นสมจิตต์ นายเปรม มาลากุล ณ อยุธยา และ ร้อยตรี ชรรมนูญ คันทะเทมีย์ กับคณะ เป็นผู้เสนอร่างระเบียบพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดอีก 3 ฉบับ รวมเป็น 4 ฉบับ

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ เจ้าของร่างของรัฐบาลได้ให้เหตุผลว่า พระราชบัญญัติประชาธิปไตยที่ตนเองเสนอได้อาศัยเค้าโครงร่างของพระราชบัญญัติเทศบาล แต่มีลักษณะพิเศษ คือ ให้การเลือกสภาจังหวัด กับสภาเทศบาล แยกออกจากกัน กล่าวคือ ในท้องที่ใดอยู่ในเขตเทศบาล

¹ เรื่องเดียวกัน.

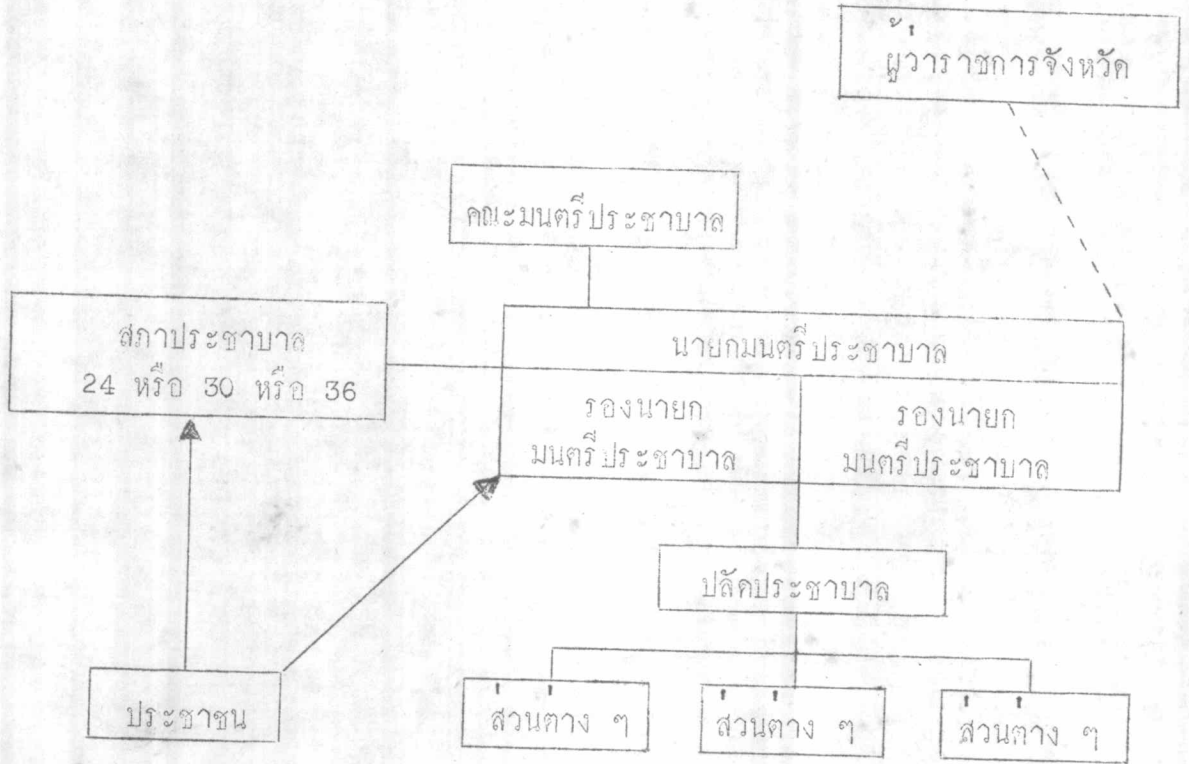
ก็ไม่ต้งไปเลือกสภาจังหวัดหรือสภาประชาภิบาล ทั้งนี้ก็เพื่อมิให้ก้าวก่ายกันต่อไป
 อย่งไรก็ตาม การควบคุมองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือประชาภิบาลก็ยังมีอยู่ต่อไป
 เช่นเดียวกับเทศบาล คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีสิทธิ์สั่งยุบได้
 สำหรับสภาจังหวัดเดิมก็ควรยุบไป ด้วยเหตุที่หากมีการเลือกตั้งใหม่สมาชิกสภา-
 จังหวัดก็คงต้องมาสมัครเป็นฝ่ายบริหารของประชาภิบาลอย่างแน่นอน สำหรับ
 โครงสร้างของประชาภิบาลหรือรูปขององค์การบริหารส่วนจังหวัดรูปแบบใหม่กับองค์-
 การบริหารส่วนจังหวัดรูปแบบเก่า อาจจะเปรียบเทียบได้แผนภูมิต่อไปนี้¹

แผนภูมิการจ้กระเปียบบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบัน



¹ เอกสารประกอบการพิจารณา, หน้า 74-5.

แผนภูมิการจัดระเบียบบริหารราชการเทศบาลตามพระราชบัญญัติที่เสนอ



* หมายเหตุ :-

1. ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดูแล ชี้แจง แนะนำ ตักเตือน ตรวจสอบ กิจการ รวมทั้งเรียกรายงานเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจใด
2. ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือคณะมนตรีเทศบาล อาจแนะนำให้รัฐมนตรี- วาการกระทรวงมหาดไทย ยุบสภาเทศบาลใด.

สำหรับข้อเสนอของนายสุชน ชื่นสมจิตต์ ต้องการให้มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 คน และรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีก 4 คน ในขณะที่รัฐบาลเสนอให้มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพียง 2 คน ทั้งนี้ให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงเช่นเดียวกัน การที่เสนอให้มีผู้บริหารรวมถึง 5 คน นายสุชน ชื่นสมจิตต์ ได้ให้เหตุผลว่า ราษฎรในจังหวัดมีอยู่อย่างมาก สำหรับนายเปรม มาลากุล ณ อยุธยา ได้เสนอร่างเหมือนกับคนอื่น จึงได้ถอนร่างของตนออกไป ส่วนผู้เสนอคนสุดท้ายคือ ร้อยตรี ธรรมบุญ คัมตะเตมีย์ ได้เสนอให้มีนายกองค์การบริหาร 1 คน และให้มีรอง อีก 1 คน ในสภาพปกติ แต่ก็อาจจะเพิ่มให้มีรอง มากขึ้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในเขตจังหวัด ข้อเสนอที่สำคัญอีกข้อหนึ่งคือ เรื่องของการอภิปรายที่เป็นการเมืองแห่งรัฐในสภาจังหวัด จะเห็นได้ว่าแต่เดิมผู้ว่าราชการจังหวัดมีสิทธิจะระงับได้นี้ แต่ร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาจังหวัดสามารถจะอภิปรายต่อไปได้ ในเรื่องของการที่จะปลดนายกองค์การบริหาร นั้น ผู้เสนอเห็นว่าทางมหาดไทยมีอำนาจมากเกินไป ควรจะให้อำนาจนี้เป็นของคณะรัฐมนตรีในการพิจารณา ส่วนการตรวจสอบทางด้านการคลังก็ควรจะให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา มาเป็นผู้ดำเนินงาน นอกจากนี้ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ควรจะหาทางถ่วงดุลย์ตรวจสอบกันระหว่างฝ่ายบริหาร กับสภาจังหวัด รวมทั้งเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีอิสระมากขึ้น¹

ฝ่ายค้านที่จะไม่ให้มีการเลือกตั้งในร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาลฉบับนี้ ได้กล่าวว่า เป็นการใช้จ่ายเงินอย่างมากในการเลือกตั้ง อันทำให้สิ้นเปลืองอย่างมากในงบประมาณ เนื่องจากได้ให้เลือกตั้งมาอย่างมากแล้วในระดับท้องถิ่น ดังนั้นในการเลือกตั้งครั้งนี้ยังไม่จำเป็น ในเวลาเดียวกันก็อาจจะทำให้ประชาชนเกิดความเบื่อหน่าย นอกจากนี้การเลือกตั้งบ่อย ๆ จะทำลายความสามัคคี ตลอดจนเสียเวลา

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สภาสามัญครั้งแรก ครั้งที่ 13.

เนื่องจากสภาท้องถิ่นที่เลือกตั้งขึ้นมาอาจจะถูกยุบได้ง่าย ๆ สำหรับนโยบายเร่ง-
 ความที่จะให้มีการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรจะหาทางป้องกันปราบปรามพวกแทรกซึม
 และโจรผู้ร้ายที่มีอยู่อย่างชุกชุม รวมทั้งการเลือกตั้งยังจะทำให้เกิดการชอนงาน
 ในส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่น เมื่อพิจารณาถึงการที่จะให้มีการเพิ่มค่าปรับในท้องถิ่น
 เป็นการแสดงถึงการทำความเดือดร้อนแก่ประชาชนในเขตท้องถิ่นอย่างมาก
 นอกจากนี้ยังจะเห็นได้ก็กว่าอำนาจของสภาจังหวัดกลับมีน้อยลงไป กล่าวคือ สภา-
 จังหวัดไม่มีสิทธิที่จะไปหักทวงหรือตั้งญัตติคัดค้านต่อผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้า
 ส่วนราชการต่าง ๆ เพียงแต่มีสิทธิตั้งกระทู้ถามเท่านั้นเอง ในทางที่น่าจะกระทำ
 แล้วร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ หากฝ่ายรัฐบาลต้องการที่จะให้เป็นไปตามนโยบาย
 เร่งด่วนแล้ว ก็ไม่ควรจะเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติ แต่ควรเสนอให้ออกมาในรูป
 กฎีกาจะดีกว่า การเสนอร่างกฎหมายของรัฐบาลควรจะเร่งไปในทางอื่น-
 มากกว่า¹

ภายหลังการอภิปรายสิ้นสุดลงแล้วร่างพระราชบัญญัติประชาธิปไตย หรือ
 พระราชบัญญัติของรัฐบาล ก็ผ่านการรับหลักการในวาระแรกไป โดยกำหนดให้ตั้ง
 คณะกรรมการวิสามัญแปรญัตติภายใน 45 วัน ทั้งนี้ก็เป็นเช่นเดียวกับร่างพระ-
 ราชบัญญัติทั้งสองที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น กล่าวคือ ได้ไปติดอยู่กับชั้นของการแปร
 ญัตติและลงมติรับรอง จนกระทั่งได้เกิดการยุบสภาผู้แทนราษฎร โดยคณะปฏิรูปฯ

3.3.4 คณะกรรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ พ.ศ. 2519

จากที่ได้กล่าวมาในเบื้องต้นแล้วว่านโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล
 ที่จะให้มีการปกครองท้องถิ่นนั้น รัฐบาลยังได้วางนโยบายระยะยาวเกี่ยวกับทาง-
 เศรษฐกิจ โดย "จะจัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อ

¹ เรื่องเดียวกัน.

พัฒนาท้องถิ่นอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงความจำเป็นและขาดแคลนของท้องถิ่น และจำนวนพลเมืองของแต่ละท้องถิ่นเป็นเกณฑ์ประกอบกัน"¹ ในเวลาต่อมา รัฐบาลได้วางแผนระยะยาวที่จะดำเนินการตามนโยบายที่ได้วางเอาไว้ ทั้งนี้ได้แถลงเหตุผลว่า "ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้การปกครองท้องถิ่นทุกรูปต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และในการแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลได้ถือว่าการปรับปรุงให้การปกครองท้องถิ่นเป็นไปตามหลักการดังกล่าว เป็นนโยบายที่รัฐบาลจะต้องรีบดำเนินการโดยเร่งด่วน ซึ่งการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นตามลักษณะดังกล่าวนั้น นอกจากจะทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมากยิ่งขึ้นแล้ว ยังเป็นการเปลี่ยนฐานะและบทบาทของหน่วยราชการในส่วนกลาง จากบทบาทเดิมที่เป็นผู้ควบคุมดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่นมาเป็นผู้ที่คอยให้ความสนับสนุนและส่งเสริมให้ท้องถิ่นได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย การดำเนินการตามบทบาทใหม่นี้ หากหน่วยราชการในส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ได้ร่วมมือและประสานงานกันอย่างจริงจังแล้ว ก็จะทำให้การดำเนินงานดังกล่าวบรรลุเป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาลอย่างแท้จริง เป็นการเปลี่ยนแนวความคิดเดิมที่ถือว่า เรื่องการปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องของกระทรวงมหาดไทย โดยให้หน่วยราชการอื่น ๆ ยอมรับว่า การปกครองท้องถิ่นควรเป็นหน้าที่ของทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง ควรจะร่วมมือช่วยเหลือกันในการที่จะศึกษาค้นคว้าและแก้ปัญหาของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยการปกครองดังกล่าวได้เจริญก้าวหน้าและเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติอย่างแท้จริง"²

¹ รุ่งฤดี ศยามานนท์, หน้า 204.

² กระทรวงมหาดไทย, คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 286/2519 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ.

ส่วนการดำเนินการทางด้านการกระทรวงมหาดไทย หม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เรียกชื่อว่า "คณะกรรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ" โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้¹ :-

1. เพื่อให้หน่วยราชการในส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น ได้มีความเข้าใจและให้ความร่วมมือในการปกครองท้องถิ่นเพิ่มขึ้น
2. เพื่อให้หน่วยราชการในส่วนกลางได้ร่วมมือกันพัฒนาส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลอย่างแท้จริง
3. เพื่อเป็นศูนย์กลางในการประสานความช่วยเหลือทั้งในทางวิชาการและทางการเงิน ซึ่งส่วนกลางจะให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น

สำหรับคณะกรรมการนั้น² ประกอบด้วยปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน และมีรองปลัดกระทรวงมหาดไทย (ฝ่ายวิชาการ) เป็นรองประธาน ร่วมด้วยปลัดกรุงเทพมหานคร และอธิบดี ตลอดจนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ทั้งหมด 18 คน ทั้งนี้คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่ดังนี้คือ³ :-

1. พิจารณากำหนดนโยบายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นทุกรูป ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปในแนวเดียวกัน
2. ส่งเสริมและสนับสนุนให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นได้บริหารงานของตนอย่างมีประสิทธิภาพ
3. ประสานความช่วยเหลือของส่วนกลาง ซึ่งจะให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำหรือซ้ำซ้อนกัน

¹ เรื่องเดียวกัน.

² เรื่องเดียวกัน.

³ เรื่องเดียวกัน.

4. ส่งเสริมความสนใจ รวมทั้งเผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นแก่หน่วยราชการและประชาชนทั่วไป

5. พิจารณาแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรคที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นกำลังประสบอยู่

นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาและเสนอข้อแนะนำแก่รัฐบาล โดยเฉพาะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบอีกด้วย ทั้งนี้เพื่อให้คณะกรรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติได้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้ตั้งสำนักงานเลขาธิการขึ้น โดยจะให้เป็นผู้ประสานงานระหว่างกรมการรวมทั้งเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานเลขาธิการตามความจำเป็นและเหมาะสม จึงได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการนี้มีเลขาธิการเป็นผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้ โดยให้ใช้กองราชการส่วนท้องถิ่นและกองคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการนี้ไปพลางก่อน รวมทั้งเพื่อให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงกำหนดให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยในฐานะประธานคณะกรรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ มีอำนาจที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานขึ้นตามความจำเป็นและเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อให้ช่วยเหลือคณะกรรมการในการศึกษาค้นคว้า เรื่องหนึ่ง เรื่องใดที่คณะกรรมการมอบหมาย และเสนอต่อคณะกรรมการอีกชั้นหนึ่ง¹

สำหรับรายละเอียดนโยบายการส่งเสริมท้องถิ่นแห่งชาติ มีดังต่อไปนี้คือ² :-

1. ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับกิจกรรมทางการเมืองท้องถิ่นให้มากที่สุด โดยจัดระบบการเมืองของท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการเมืองใน-

¹ เรื่องเดียวกัน.

² นโยบายนี้ถูกกำหนดโดยคณะกรรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ.

ระดับชาติ นำเอาระบบสมัครเป็นกลุ่มมาใช้ในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ส่งเสริมให้มีการตั้งกลุ่มทางการเมืองของท้องถิ่น เช่น กลุ่มอาชีพต่าง ๆ เป็นกลุ่มผลประโยชน์ และส่งเสริมให้กลุ่มต่าง ๆ ปฏิบัติการอย่างมีระเบียบวินัย และปฏิบัติอย่างมีแผน คำนึงการส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้าใจในการเมืองและการปกครองท้องถิ่น และป้องกันการแทรกแซงจากลัทธิตรงกันข้าม โดยใช้กระบวนการประชาสัมพันธ์ของท้องถิ่น เป็นต้น

2. หาทางสนับสนุนให้พฤติกรรมทางการเมืองให้เป็นไปในทางเกื้อกูลความมั่นคงปลอดภัยของท้องถิ่นและสอดคล้องกับครรลองการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยจะให้ท้องถิ่นมีกลไกพร้อมทั้งในค่าน "การป้องกัน" "การปราบปราม" และปรับปรุงส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย (ตำรวจ) เป็นของตนเอง เพื่อดูแลและบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายข้อบังคับของท้องถิ่น และให้ท้องถิ่นมีบทบาทในการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตยวิธีการเลือกตั้ง ตลอดจนการให้สิทธิเลือกตั้งแก่ประชาชน เป็นต้น

3. ปรับปรุงการบริหารและการปกครองท้องถิ่นให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ โดยจะมีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นให้เหมาะสม และควบคุมดูแลท้องถิ่นให้เหลือเท่าที่จำเป็น เพื่อความมั่นคงของชาติและประสิทธิภาพ ตลอดจนมาตรฐานในการปฏิบัติงานของท้องถิ่นเท่านั้น จัดตั้งหน่วยงานวางแผนขึ้นรับผิดชอบการวางแผนของท้องถิ่นทุกระดับ ส่งเสริมให้มีการดำเนินการวางแผนท้องถิ่น เพื่อเป็นศูนย์รวมแห่งข้อมูลในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ การเมือง การปกครองในระดับท้องถิ่น จังหวัด อำเภอ และตำบล และผลักดันให้มีการแก้ไขระเบียบกฎหมายต่าง ๆ ของท้องถิ่นเกี่ยวกับโครงสร้างทางการบริหารให้ท้องถิ่นสามารถบริหารงานด้วยความมีประสิทธิภาพและความมั่นคงและปลอดภัยของชาติเป็นหลัก เป็นต้น

4. ปรับปรุงและเสริมสร้างพัฒนาทั้งทางการจัดองค์การและการบริหารงานของท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ สามารถให้บริการแก่ประชาชนอย่างดีที่สุด โดยพิจารณาปรับปรุงรูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้เหมาะสมกับสภาพของ

ท้องถิ่น มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพในการบริหาร พิจารณาปรับปรุงหน่วยงานของท้องถิ่นให้เหมาะสมและสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ตลอดจนให้สามารถให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง และปรับปรุงแก้ไขระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ เป็นต้น

5. ปรับปรุงรายได้ท้องถิ่นและเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่นมีอิสระทางการคลังตามความเหมาะสม โดยเฉพาะการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างมีหลักเกณฑ์แน่นอน โดยจัดทำมาตรฐานทางกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ให้มีรายได้เพียงพอแก่การบริหาร และสามารถให้การบริการตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้เพียงพอ โดยมีแนวทางดังนี้ เช่น ดำเนินการให้ท้องถิ่นมีการวางแผนการคลังที่แน่ชัดในระยะ 5 ปี พิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่น ควรจะอุดหนุนเฉพาะโครงการที่สอดคล้องกับเป้าหมายและแผนของท้องถิ่นเท่านั้น เป็นต้น

6. ส่งเสริมพัฒนาสมรรถภาพและสวัสดิการของผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยฝึกอบรมพนักงานส่วนท้องถิ่นสาขาต่าง ๆ เพื่อให้มีความรู้ ความเข้าใจงานในหน้าที่ นโยบายต่าง ๆ และวิทยาการแผนใหม่ ปรับปรุงสถาบันฝึกอบรมข้าราชการส่วนท้องถิ่น จัดระบบการบรรจุแต่งตั้งโยกย้าย และการเลื่อนเงินเดือนของพนักงานประจำท้องถิ่นให้เป็นรูปแบบเดียวกัน และเป็นระบอบคุณธรรมมากที่สุด เป็นต้น

7. ส่งเสริมให้มีการปรับปรุงเขตการปกครองท้องถิ่นให้สามารถอำนวยความสะดวกแก่ชุมชนได้อย่างทั่วถึง โดยส่งเสริมให้มีการยกฐานะของสุขาภิบาลที่มีรายได้ดีและมีประชากรหนาแน่นขึ้นเป็นเทศบาล พิจารณาปรับปรุงและขยายเขตเทศบาลที่มีความเจริญและมีรายได้มากให้เหมาะสมแก่การให้บริการประชาชน พิจารณารูปการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ที่ส่งเสริมประสิทธิภาพในการปกครองท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า พิจารณาปรับปรุงกลไก และหน่วยงานในการบริหารของท้องถิ่นให้เหมาะสมกับเขตความรับผิดชอบประชากร และรายได้ของท้องถิ่น เป็นต้น



8. ส่งเสริมและเกื้อหนุนให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และส่งเสริมอาชีพส่วนท้องถิ่นให้ได้ผลดี และสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ อันได้แก่ ด้านการศึกษาที่ต้องปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่น ด้านสาธารณสุขที่จะให้มีสถานอนามัย แพทย์ และพยาบาลอย่างพอเพียง ด้านการส่งเสริมอาชีพทั้งเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และบริการที่จะมีภายในท้องถิ่น ด้านการส่งเสริมสาธารณสุขูปโภคและสาธารณูปการ ก็จะทำให้มีการบังคับใช้ผังเมืองและการวางท่อระบายน้ำ และด้านสิ่งแวดล้อมก็จะให้มีการส่งเสริมให้ท้องถิ่นจัดสร้างสวนสาธารณะและที่พักผ่อนหย่อนใจ ส่งเสริมให้ท้องถิ่นอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม (ภายใต้การประสานงานและช่วยเหลือของส่วนกลาง) รวมทั้งให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเข้าควบคุมโรงงานอุตสาหกรรมในเขตท้องถิ่น เป็นต้น

โดยสรุปแล้ว พอจะพิจารณาได้ว่า คณะรัฐบาลในชุดนี้ได้พยายามหาทางส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างมาก โดยได้จัดตั้งเป็นแผนการระยะยาวขึ้นมาเพื่อหาทางพิจารณาให้มีการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

3.4 รัฐบาลชุดหลัง วันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519

หลังวันที่ 6 ตุลาคม 2519 เป็นต้นมา ทางคณะกรรมาธิการไทย ได้มีการพิจารณาที่จะดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องและประสานกับแนวความคิดของรัฐบาล ชุคนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ในอันที่จะปูพื้นฐานการปกครองประเทศในระบบประชาธิปไตยเป็นขั้นตอนตามที่กำหนดเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2519 ดังนั้น จึงได้มีแนวความคิดที่จะปรับปรุงและพัฒนาการปกครองประเทศในทุกระดับเสียใหม่ โดยได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง ซึ่งมีชื่อเรียกว่า "คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนาการปกครองแห่งชาติ" โดยมี นายคณิง ฉาไชย รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน¹

¹ กระทรวงมหาดไทย, หนังสือสั่งการที่ มท.0303/20084 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2519 เรื่อง การพิจารณาปรับปรุงและพัฒนาการปกครอง.

คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจดังต่อไปนี้คือ :-

1. พิจารณาแก้ไข ปรับปรุง หรือกำหนดระดับและรูปแบบหรือโครงสร้างการปกครองเสียใหม่ ให้พัฒนาสอดคล้องกับนโยบายการปกครองของรัฐบาล
2. พิจารณาแก้ไข ปรับปรุง หรือกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นเสียใหม่ ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล
3. พิจารณาแก้ไข ปรับปรุง หรือกำหนดระบบการบริหารราชการเสียใหม่ให้สอดคล้องกับรูปแบบ หรือโครงสร้างการบริหารราชการ
4. กำหนดการใด ๆ ตามที่นายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ในเวลาต่อมา คณะกรรมการชุดนี้ก็ได้เริ่มประชุมกันครั้งแรก เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2520 เวลา 14.00 น. ณ ห้องประชุมใหญ่ กระทรวงมหาดไทย หลังจากนั้น นายคำรง สุนทรสารทูล (ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น) ได้วางแนวทางขั้นต้นเพื่อเสนอต่อรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยเอาไว้ดังนี้คือ :-

1. นโยบายพื้นฐานของรัฐบาล คือ การเริ่มต้นฝึกอบรมประชาธิปไตยที่ถูกต้อง เพราะฉะนั้นในการพัฒนาการปกครองไม่ว่าจะเป็นไปในระดับใดก็ตาม ก็ต้องคำนึงถึงการให้ประชาชนมีพื้นฐานประชาธิปไตยที่ถูกต้องเสมอไป
2. กลไกสำคัญในการบริหารราชการ จะได้รับความสำเร็จเพียงใดหรือไม่ก็อยู่ที่ระดับอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เพราะฉะนั้นไม่ว่าจะสร้างพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับใดก็ตาม ก็จะต้องคำนึงถึงการให้อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน มีประสิทธิภาพในการบริหารอย่างแท้จริง และยังคงต้องยึดมั่นถึงความมั่นคงของประเทศ นโยบายของรัฐบาลจะต้องสามารถถ่ายทอดถึงประชาชน โดยอาศัยกลไกของอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน

3. นโยบายของกระทรวงมหาดไทยในปัจจุบัน ได้วางนโยบายที่จะส่งเสริมการพิจารณาท้องถิ่นระดับต่าง ๆ เช่น โครงการสภาตำบล โครงการ อปป. โครงการของกรมการพัฒนาชุมชน รพช. และอื่น ๆ ถ้าตำบลสามารถสนองตอบความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชนได้ ก็หมายถึงความสำเร็จในด้านการปกครอง

4. การแบ่งอำนาจระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด และการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ รวมทั้งการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล การปรับปรุงเทศบาล ถ้าสามารถมีการปกครองในรูปของเทศบาล สุขาภิบาล และสภาตำบลเต็มพื้นที่ของประเทศแล้ว บทบาทและความสำคัญขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อาจหมดไป เพื่อมิให้มีการทำงานซ้ำซ้อนกันและสิ้นเปลืองอย่างมาก ปัญหาที่สำคัญก็เพียงแต่ที่ว่า ข้าราชการส่วนจังหวัดซึ่งรวมทั้งครูประชาบาล จะเปลี่ยนไปสังกัดหน่วยงานใด

5. น่าจะพิจารณาว่า การตั้งงบประมาณเป็นรายจังหวัดน่าจะกระทำไ้หรือไม่ ถ้าสามารถจะกระทำไ้จะทำให้การบริหารงานของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จะเป็นไปอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ บทบาทของส่วนกลางก็จะเหลือเพียงแต่การนำโครงการใหญ่ การควบคุมดูแล หรืองานที่เกี่ยวกับความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศเท่านั้น

6. การเร่งรัดทำแผนพัฒนาจังหวัด จะเป็นผลเกี่ยวเนื่องกับความคิดเห็นในข้อที่ 5. ถ้าวางแผนพัฒนาจังหวัดได้ตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทย การตั้งงบประมาณก็เป็นสิ่งที่เป็นไปได้

7. ปัญหาการติดตามผลการปฏิบัติงาน การตรวจราชการ รวมทั้งอำนาจในการสั่งการแก้ไขโดยฉับพลัน เป็นสิ่งพึงประสงค์อย่างยิ่งในปัจจุบัน จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจอย่างมากในบทบาทของสำนักนโยบายและแผนมหาดไทย ผู้ตรวจราชการกระทรวง และกรม ซึ่งช่วยอุดช่องโหว่ในการบริหารไ้เป็นอย่างมาก

จากแนวความคิดดังกล่าวข้างต้นนี้ ทางคณะรัฐมนตรีจึงได้ดำเนินการ
แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นอีก 5 ชุด ในอันที่จะปฏิบัติการในรายละเอียด ตามแนว
ทางของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนาการปกครองแห่งชาติ คณะอนุ-
กรรมการทั้ง 5 ชุด ดังกล่าวนี้ก็คือ¹ :-

1. คณะอนุกรรมการปรับปรุงและกำหนดรูปแบบการปกครอง การ
บริหารและอำนาจบังคับบัญชา ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัด
2. คณะอนุกรรมการ ว่าด้วยการปรับปรุงการบริหาร และการ-
ปกครององค์การบริหารส่วนจังหวัด และสภาตำบล
3. คณะอนุกรรมการ ว่าด้วยการปรับปรุงการบริหาร และการ-
ปกครองสุขาภิบาล
4. คณะอนุกรรมการ ว่าด้วยการปรับปรุงการบริหาร และการ-
ปกครองเทศบาล และท้องถิ่น
5. คณะอนุกรรมการ ว่าด้วยการปรับปรุงความสัมพันธ์ของหน่วย
การปกครอง

คณะอนุกรรมการทั้ง 5 ชุดนี้ มีหน้าที่พิจารณาปรับปรุงและกำหนดรูปแบบ
โครงสร้างการปกครอง กลไกการบริหาร และกฎหมายหรือระเบียบการที่เกี่ยวข้อง
กับหน่วยการปกครองที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณา ซึ่งทางกระทรวงมหาดไทยคาด-
ว่าจะดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 1 ปี

สำหรับอำนาจของคณะอนุกรรมการทั้ง 5 ชุดนี้ มีดังต่อไปนี้คือ :-

1. พิจารณาปรับปรุง หรือกำหนดรูปแบบหรือโครงสร้างการปกครอง
เทศบาลให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ซึ่งมุ่งประสิทธิภาพและความมั่นคง
ปลอดภัยในการปกครองในระบบประชาธิปไตย ที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

¹สยามรัฐ ปีที่ 27 ฉบับที่ 9224 ประจำวันอังคารที่ 25 มกราคม 2520,
หน้า 1.

2. พิจารณาปรับปรุงหรือกำหนดกลไกการบริหารภายในของ การปกครองเทศบาลให้สอดคล้องกับรูปแบบ หรือโครงสร้างตามข้อที่ 1.

3. พิจารณาปรับปรุงหรือกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างการปกครอง เทศบาลกับราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค

4. พิจารณาปรับปรุง กฎหมาย กฎระเบียบ และคำสั่งในส่วนที่- เกี่ยวกับการปกครองและการบริหารของ การปกครองเทศบาลให้สอดคล้องกับ โครงสร้างกลไกการบริหารและความสัมพันธ์ตามข้อ 1. ข้อ 2. และข้อ 3.

ในการประชุมครั้งต่อมา คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนาการ- ปกครองแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการทั้ง 5 ชุด ได้วางรายละเอียดสำหรับแนว ทางในการพิจารณาการปรับปรุง และพัฒนาการปกครองแห่งชาติ โดยมีหลักการ ดังนี้¹ :-

1. คงรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาล ไว้ตามเดิม
2. ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล และสภาตำบล เป็น ราชการบริหารกึ่งท้องถิ่น (Quasi Local Government)
3. ให้เทศบาลและมหานคร เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น สำ- หรับเทศบาลนั้นให้มีทั้งนายกเทศมนตรี - สภา (Mayor-Council) และแบบผู้- จัดการนคร (City Manager)
4. ให้มีหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดย- ตำแห่ง (Exofficie)
5. ให้สมาชิกสภาตำบล และสมาชิกสภาสุขาภิบาล มาจากการ เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน
6. ให้สภาอำเภอ ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับการคัดเลือกจาก สมาชิกสภาตำบล

¹โปรดพิจารณาแผนภูมิในภาคผนวก.

7. ให้สภาจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากสมาชิกสภาอำเภอ สภาสุขาภิบาล และสภาเทศบาล การจัดองค์ประกอบของสภาจังหวัดดังกล่าวนี้ เพื่อให้มีระบบการควบคุมกันเองในระหว่างท้องถิ่นด้วยกัน (Tier)

การดำเนินงานของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนาการปกครองท้องที่ขณะนี้ ก็ยังไม่สามารถปฏิบัติงานต่อไปจนบรรลุเป้าหมายได้ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากสถานะการณ์ทางการเมืองยังมีความวุ่นวายและสับสนอยู่อย่างมาก รวมทั้งรัฐบาลยังไม่ได้ให้ความสนใจและสนับสนุนอย่างจริงจัง ทำให้แนวทางการดังกล่าวยุติลงไปเมื่อมีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงรัฐบาลอีกครั้งหนึ่ง เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520

นอกจากการดำเนินงานจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนาการปกครองท้องที่แล้ว ทางค่านกระทรวงมหาดไทยในฐานะข้าราชการประจำ ก็ยังได้มีบทบาทและหน้าที่สำคัญอีก โดยจัดการวางระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2519 เพื่อให้สอดคล้องกับโครงการอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติในหลักการแล้วเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2517 พร้อมกับพระราชบัญญัติหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2518

ในหลักการใหญ่ของระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2519 ก็คือ ต้องการที่จะจัดรูปการปกครองให้เห็นเด่นชัดให้มากขึ้น ตั้งแต่การกำหนดรูปการปกครองในระดับหมู่บ้าน โดยให้ถือเอาหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เป็นหลัก รูปคณะกรรมการกลางหมู่บ้านก็มาจากผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิในหมู่บ้าน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง¹ ทั้งนี้ก็เป็นไปเพื่อแก้ไขการใช้พระราชบัญญัติหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง ยังไม่สามารถประกาศใช้กับท้องที่ใดได้

¹ กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2519.

ต่อมาได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา ขึ้นมาตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 731/2519 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2519 โดยมี นายเอนก สิทธิประศาสน์ รองอธิบดีกรมการปกครอง เป็นประธานกรรมการ หน่วยงานปกครองท้องถิ่นพิเศษของเทศบาลเมืองพัทยานี้อยู่ในเขตตำบลหนองปรือ ของสุขาภิบาลนาเกลือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี เทศบาลเมืองพัทยารูปใหม่นี้เป็นลักษณะของการนำเอาระบบการบริหารที่เรียกว่า City Manager หรือระบบผู้บริหารอาชีพมาใช้ปรับปรุงการบริหารพัทยา สำหรับมีเป้าหมายในการจัดตั้งมีดังนี้คือ :-

1. ให้มีผู้บริหารท้องถิ่นที่เป็นนักบริหารอาชีพ โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครอง
2. ให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่เป็นนักบริหารอาชีพที่ดั่งใหม่มีอิสระในการบริหาร ตามหลักการกระจายอำนาจ
3. ให้พัทยานีมีรายได้เพิ่มขึ้นจนสามารถบริการต่าง ๆ แก่ประชาชนในเขตได้เต็มที่

สำหรับหลักการที่ใช้ในการปรับปรุง มีดังนี้คือ :-

1. จัดตั้งพัทยาเป็นหน่วยงานปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ต่างหากจากเขตเทศบาล สุขาภิบาล
2. ให้พัทยาเป็นศูนย์ประสานงานและร่วมมือระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในการวางแผนและพัฒนา
3. ให้พัทยาเป็นหน่วยปกครองที่มีผู้บริหารของพัทยาเองเป็นนักบริหารอาชีพเพื่อจะได้แก้ปัญหาและอำนวยความสะดวกในด้านบริการแก่ท้องถิ่น
4. เพื่อส่งเสริมแนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นโดยส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จะควบคุมดูแลพอสมควรเท่านั้น

ส่วนวัตถุประสงค์ก็เป็นไปเพื่อ

1. เพื่อผลประโยชน์ของท้องถิ่นพัทยาจะได้สามารถลดปัญหาอาชญากรรมให้ท้องถิ่นบริหารงานเองอย่างมีประสิทธิภาพ และให้ประชาชนในท้องถิ่น

ได้เรียนรู้และรับประโยชน์จากการท่องเที่ยว

2. เพื่อผลประโยชน์แก่ประเทศชาติ จะได้สร้างสถานบริการสาธารณชนให้ จัดสร้างสาธารณูปโภค ส่งเสริมให้มีการท่องเที่ยวกับจะชักนำให้มีการลงทุนเป็นผลดีค้ำานเศรษฐกิจ

กระทรวงมหาดไทยได้ประมวลสาระสำคัญออกมาในรูปพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวงและระเบียบต่าง ๆ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่นพืทยาที่สำคัญ อันได้แก่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกเมืองพืทยา พระราชบัญญัติว่าด้วยรายได้ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบพนักงานและข้อบังคับว่าด้วยการประชุมเมืองพืทยา

ส่วนหลักการทั่ว ๆ ไป ในการปกครองเมืองพืทยาตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพืทยา มีดังนี้คือ จะให้ยุบสุขาภิบาลนาเกลือตั้งเป็นเมืองพืทยา มีอาณาเขตอยู่เฉพาะเขตอำเภอบางละมุง แต่กว้างขวางกว่าสุขาภิบาลนาเกลือ ทั้งนี้ได้รวมเกาะล้าน และตำบลนาเกลือด้วย สำหรับหน่วยการปกครองเมืองพืทยาประกอบด้วย สภาเมืองพืทยา โดยมึนายกเมืองพืทยา และมีปลัดเมืองพืทยา เป็นผู้บริหารงาน

สภาเมืองพืทยาและนายกเมืองพืทยา มีลักษณะดังนี้คือ ให้มีสมาชิกสภาเมืองพืทยาจำนวน 17 คน เป็นสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง 9 คน และทางค้ำานกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนกลุ่มอาชีพ หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับเมืองพืทยาเป็นสมาชิกอีก 8 คน โดยอยู่ในการดำรงตำแหน่งวาระละ 4 ปี สภาเมืองพืทยาทำหน้าที่วางนโยบายเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการและเมืองพืทยาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติเมืองพืทยา รวมทั้งแต่งตั้งกรรมการสามัญ หรือกรรมการวิสามัญ ทำหน้าที่ศึกษาเรื่องต่าง ๆ ที่อยู่ในหน้าที่ของเมืองพืทยา คณะกรรมการวางแผนพัฒนาเมืองพืทยาทำหน้าที่วางแผนและกำหนดโครงการพัฒนาเมืองพืทยา มีจำนวนไม่เกิน 18 คน

ปลัดเมืองพัทยา ถือได้ว่าเป็นผู้บริหารโดยแท้จริง ตามระบบ City Manager หรือที่เรียกทั่ว ๆ ไปว่า ระบบนักบริหารอาชีพ โดยนายกเทศมนตรีเมืองพัทยาเป็นผู้แต่งตั้ง บุคคลผู้มีคุณสมบัติตามที่กำหนดในกฎหมายให้เป็นปลัดเมืองตามความเห็นชอบของสภาเมืองพัทยา ในการแต่งตั้งให้มีหนังสือสัญญาจ้างเป็นหลักฐาน กำหนดคราวละไม่เกิน 4 ปี การดำรงตำแหน่ง การกำหนดอัตราเงินเดือน และเงื่อนไขการจ้างปลัดเมืองพัทยาให้เป็นไปตามสัญญาจ้าง ปลัดเมืองพัทยามีหน้าที่บริหารเมืองพัทยาตามนโยบายที่สภาเมืองพัทยากำหนด นอกจากนี้ยังมีอำนาจที่จะแต่งตั้งรองปลัดเมืองพัทยาอีก 2 คน ทั้งนี้ได้มีความเห็นชอบของคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา รองปลัดเมืองพัทยา มีหน้าที่ในการบริหารกิจการเมืองพัทยาตามที่ปลัดเมืองพัทยามอบหมาย สำหรับการจักส่วนราชการของเมืองพัทยา ได้กำหนดไว้ดังนี้คือ :-

1. สำนักงานปลัดเมืองพัทยา
2. ฝ่ายหรือส่วนราชการเรียกชื่ออย่างอื่น

ในส่วนที่ว่าด้วยข้อบัญญัติเมืองพัทยา ได้กำหนดให้ปลัดเทศบาลเมืองพัทยาเป็นผู้เสนอร่างข้อบัญญัติ โดยความเห็นชอบของสภาเมืองพัทยา ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการดังนี้คือ :-

1. มีคำรวจเมืองพัทยา เพื่อดูแลบังคับให้เป็นไปตามข้อบัญญัติเมืองพัทยา
2. กำหนดโทษปรับผู้ละเมิดไม่เกิน 5,000 บาท จำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยปลัดเมืองพัทยาและรองปลัด มีอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดข้อบัญญัติเมืองพัทยาได้

ในเรื่องของรายได้เมืองพัทยานั้น เนื่องจากพัทยามีหน้าที่รับผิดชอบกว้างขวาง จึงจำเป็นต้องมีรายได้เพิ่มขึ้นพอสมควร จึงมีการเสนอให้อำนาจเมืองพัทยาตราข้อบัญญัติจัดเก็บค่าบริการ ค่าธรรมเนียมพิเศษได้ นอกเหนือจากรายได้-

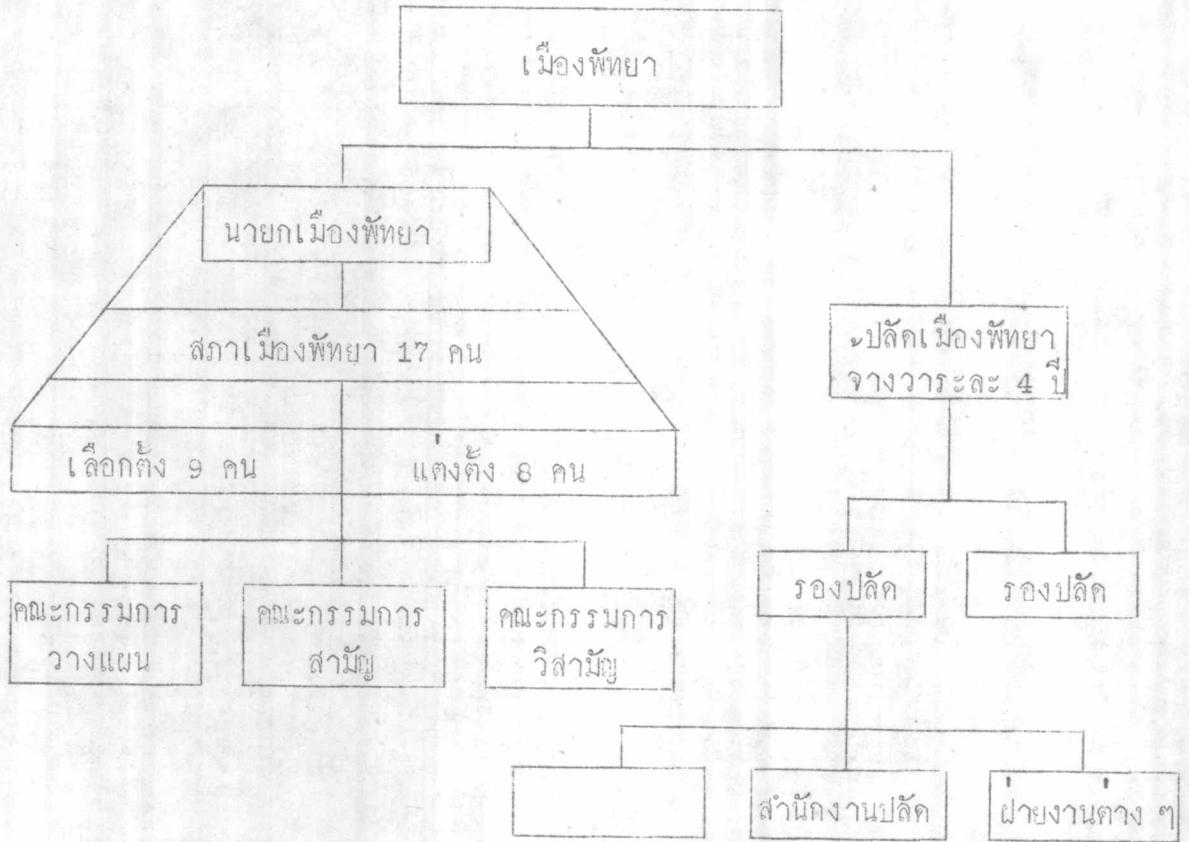
ทั่วไป เช่น รายได้จากทรัพย์สิน การพาณิชย์เมืองพัทยา ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม รวมทั้งให้มีกฎหมายว่าด้วยรายได้ของเมืองพัทยาเป็นการเฉพาะด้วย

การร่วมมือกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ เมืองพัทยาสามารถดำเนินการนอกเขตและควบคุมกิจการนอกเขตที่มีผลกระทบต่อความสงบ ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชนในพัทยา โดยร่วมมือกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่น กับการ ก่อตั้งบริษัท หรือหุ้นในบริษัทจำกัด ตลอดจนมีอำนาจที่จะร่วมกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น เพื่อตั้งเป็นสหการได้

การควบคุมนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี เป็นผู้มียอำนาจในการควบคุมดูแลเมืองพัทยาให้ปฏิบัติเป็นไปตามกฎหมาย โดยมีอำนาจในการแนะนำ ชี้แจง ตักเตือน สั่งระงับการปฏิบัติงานของปลัดเมืองพัทยาได้ หากเห็นว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งมีอำนาจในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ (แต่ศาลปกครองในปัจจุบันก็ยังไม่มีการจัดตั้งขึ้นมา) นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยคำแนะนำของผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี สามารถยุบสภาเมืองพัทยาได้ เพื่อให้มีการเลือกตั้งและแต่งตั้งสมาชิกเมืองพัทยา ขึ้นใหม่ได้

อย่างไรก็ตาม ในส่วนที่ว่าด้วยบทเฉพาะกาลนั้น กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยาขึ้นภายใน 90 วัน นับแต่มีการใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้บังคับ ทั้งนี้ หากพ้นกำหนด 6 เดือน ห้ามมิให้นำกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวกับกำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตร กำหนด มาใช้บังคับในเมืองพัทยา นอกจากนี้ในระหว่างที่ยังไม่มีสภาเมืองพัทยา ได้กำหนดให้คณะกรรมการสุขภาพตำบลนาเกลือ ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาเมืองพัทยา และรวมทั้งให้กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งบุคคลที่เห็นสมควรเป็นปลัดเมืองพัทยาภายใน 30 วันก่อน จนกว่าจะมีปลัดเมืองพัทยาที่นายกเมืองพัทยาแต่งตั้งเข้ารับหน้าที่

สำหรับการจัดระเบียบบริหารเทศบาลเมืองพญา ความวางพระราชบัญญัติการจัด
การปกครองท้องถิ่นพญา มีดังนี้คือ :-



ที่มา : กระทรวงมหาดไทย, ร่างพระราชบัญญัติการจัดการปกครองท้องถิ่นพญา
พ.ศ.2519. (เอกสารโรเนียว)

สรุปท้ายบท

ในระบอบปี 2517 ถึง 2519 นโยบายการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการปกครองท้องถิ่น ถูกกำหนดโดยคณะรัฐบาลถึง 3 ชุด กล่าวคือ ในสมัยหลังวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เข้ามาดำรงตำแหน่งบริหารประเทศ นโยบายของรัฐบาลถูกกำหนดไปในรูปโครงการส่งเสริมเผยแพร่ประชาธิปไตย หรือที่เรียกว่าโครงการกลับสู่ชนบท โครงการนี้เป็นโครงการในระดับชาติที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะให้ประชาชนในชนบทเข้าใจต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในช่วงของรัฐบาลชุดนี้ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ได้นำเสนอร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญในส่วนที่เกี่ยวข้อง มีการกระจายอำนาจเพื่อส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอยู่หลายฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนกรุงเทพมหานคร อันเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอให้เลือกตั้งตัวคณะผู้บริหาร และสภากรุงเทพมหานครโดยตรงจากประชาชน ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ต่อมาได้ถูกประกาศใช้เป็นกฎหมาย นอกจากนี้ก็ยังมีข้อเสนอร่างพระราชบัญญัติให้มีโรงเรียนจำนวนขึ้นในเขตเทศบาล เพื่อให้เทศบาลบริการต่อประชาชน รวมทั้งยังมีร่างพระราชบัญญัติหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง ตลอดจนร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ถูกเสนอขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นต่าง ๆ

รัฐบาลชุด ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้กำหนดโครงการพัฒนาท้องถิ่น และช่วยประชาชนให้มั่งคั่งในฤดูแล้ง หรือเรียกสั้น ๆ ว่า โครงการผันเงินสู่ชนบทขึ้น เป็นโครงการที่สำคัญ ทั้งนี้มีวัตถุประสงค์ส่วนหนึ่งที่มุ่งในแง่ของการกระจายอำนาจไปสู่สภาตำบล เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายของการบริหารที่รัฐบาลได้วางเอาไว้ ในเวลาเดียวกันทางสภาผู้แทนราษฎรก็ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งฝ่ายสนับสนุนรัฐบาล และฝ่ายค้าน ได้เสนอให้ร่างพระราชบัญญัติการจัดตั้งจังหวัดกรุงเทพมหานคร เพื่อให้มีการจัดระเบียบใหม่ อันก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานของท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ รวมทั้งมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

ลักษณะปกครองท้องที่ที่จะให้มีการเลือกตั้ง กำหนด และผู้ใหญ่บ้าน เป็นวาระจนผ่าน
 ในวาระที่ 3 จากสภาผู้แทนราษฎรเข้าสู่สภา นอกจากนี้ก็ยังมีกรนำเสนอร่าง
 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดเพื่อให้สภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่
 มากกว่าเดิม

ในรัฐบาลชุด ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช รัฐบาลได้วางนโยบายเร่งด่วน
 ที่จะให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยได้จัดตั้งงบประมาณต่อ-
 เงินอุดหนุนองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งได้นำเสนอร่างพระราชบัญญัติประ-
 ชาภิบาล ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล และร่างพระราชบัญญัติสภาภิบาล เพื่อให้
 ฝ่ายคณะบริหารได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน อันเป็นการแยกฝ่ายบริหาร
 ออกจากสภาท้องถิ่น ตลอดจนได้ขยายอำนาจสภาประชาภิบาลให้มากขึ้น
 นอกจากนี้ทางคณะรัฐบาลยังได้จัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น-
 แห่งชาติ เพื่อประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมกับกิจกรรมทางการเมืองปกครอง
 ในระดับท้องถิ่นให้มากขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่จะให้
 มีการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง ภายในระยะเวลา 2 ปี

การนำเสนอโครงการ ร่างพระราชบัญญัติ แนวความคิดบัญญัติ ตลอดจน
 นโยบายดังกล่าวในช่วงระยะเวลาของ 3 รัฐบาลที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า มีผู้-
 สนับสนุนและผู้คัดค้านอย่างมาก จึงทำให้ร่างพระราชบัญญัติหลายฉบับเป็นอันต้อง
 ตกไป แต่ก็มีอยู่หลายฉบับที่ร่างพระราชบัญญัติผ่านจากสภานิติบัญญัติ จนได้ประกาศ
 ใช้เป็นกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2519 ก็ยังเห็นได้ว่า
 ตรงกับรัฐบาลของคณะปฏิรูป ทางค่านกระทรวงมหาดไทยก็ยังมีแนวทางที่จะปรับ-
 ปรงการปกครองท้องถิ่นอยู่อย่างมาก ทั้งนี้จะได้วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติ-
 โครงการ แนวความคิด ตลอดจนนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจาย
 อำนาจของรัฐบาลแต่ละชุด รวมทั้งจะได้พิสูจน์ถึงสมมติฐานที่ได้ตั้งเอาไว้ด้วย